ACCORD DE LIBRE-ÉCHANGE NORD-AMÉRICAIN

EXAMEN ENVIRONNEMENTAL DU CANADA

Octobre 1992

93-01918/

TABLE DES MATIÈRES

I. INTRODUCTION 1

II. PROCESSUS ET MÉTHODE DE L'EXAMEN ENVIRONNEMENTAL 4

A. OBJET DE L'EXAMEN ENVIRONNEMENTAL DES POLITIQUES 4

B. EXAMEN DES POLITIQUES FÉDÉRALES ENVIRONNEMENTALES 5

C. COMITÉ D'EXAMEN ENVIRONNEMENTAL DE L'ALENA 5

D. CONSULTATION 6

E. TENEUR DE L'EXAMEN 9

F. RÉSUMÉ DU CHAPITRE 10

III. DISPOSITIONS CONCERNANT L'ENVIRONNEMENT 12

A. CONTEXTE 12

B. EXTRA-TERRITORIALITÉ 13

C. DÉVELOPPEMENT DURABLE ET PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT 15

D. ENTENTES MULTILATÉRALES SUR L'ENVIRONNEMENT ET LA CONSERVATION 15

E. EXCEPTIONS EN FAVEUR DE L'ENVIRONNEMENT 17

F. NORMES ENVIRONNEMENTALES 18

i) Droits et obligations des gouvernements fédéraux et provinciaux 19
ii) Droit de réglementer pour protéger l'environnement 19
iii) Droit de choisir un niveau de protection 20
iv) Évaluation des risques 20
v) Droit d'adopter des normes plus rigoureuses 20
vi) Harmonisation des normes 21
vii) Amélioration des normes 22
viii) Application des normes 22
ix) Transparence des normes 24
x) Fardeau de la preuve 24
xi) Règlement des différends 25
xii) Coopération et suivi 25

G. MESURES SANITAIRES ET PHYTOSANITAIRES 26

i) Droit de protéger la vie et la santé 26
ii) Codex Alimentarius 28
iii) Transparence 29
iv) Règlement des différends 30

H. BIENS ET SERVICES LIÉS À LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT 30

I. INVESTISSEMENTS 31

J. BREVETS 32

K. RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS 33

i) Membres des groupes spéciaux 33
ii) Présentations sur l'environnement 34
iii) Procédures du groupe spécial 35

L. PUBLICATION ET COMMENTAIRES PUBLICS 35

M. ACCESSION 35

N. TARIFS ET DROITS DE DOUANE EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT 36

i) Subventions au titre de l'environnement 36
ii) Droits compensateurs en environnement 37
iii) Taxe écologique 38

O. RÉSUMÉ DU CHAPITRE 38

IV. EXAMEN ENVIRONNEMENTAL PRÉALABLE 41

A. CONTEXTE DE L'EXAMEN PRÉALABLE 41

B. QUESTIONS PLANÉTAIRES ET ATMOSPHÉRIQUES 43

i) Appauvrissement de la couche d'ozone 43
ii) Changements climatiques 44
iii) Transport à distance des polluants atmosphériques 45
iv) Place de l'Arctique 48

C. QUESTIONS RELATIVES À L'AIR ET À L'EAU 49

i) Pluies acides 49
ii) Ozone troposphérique (smog) 50
iii) Qualité de l'eau 51
iv) Exportations d'eau 52

D. RESSOURCES RENOUVELABLES ET NON RENOUVELABLES 52

i) Agriculture 52
ii) Pêches 54
iii) Forêts 55
iv) Faune et habitat faunique 56
v) Zones protégées 57
vi) Énergie 57

E. SUBSTANCES TOXIQUES ET GESTION DES DÉCHETS 58

i) Substances toxiques 58
ii) Gestion des déchets 59

F. RÉSUMÉ DU CHAPITRE 59

V. MIGRATION DES ENTREPRISES 61

A. CONTEXTE DES PRÉOCCUPATIONS 61

B. COMMERCE ET ENVIRONNEMENT : ÉTUDE DE LA DOCUMENTATION 63

C. LES INDUSTRIES «POLLUANTES» MIGRENT-ELLES? 63

D. RÉDUCTION DE LA POLLUTION INDUSTRIELLE EN AMÉRIQUE LATINE : DISPARITION DU «PARADIS DES POLLUEURS» 64

E. INCIDENCES ENVIRONNEMENTALES D'UN ACCORD DE LIBRE-ÉCHANGE NORD-AMÉRICAIN 65

F. COMMERCE ÉTATS-UNIS-MEXIQUE : ÉTUDE DE CAS 66

G. ÉTUDE DES QUESTIONS ENVIRONNEMENTALES ÉTATS-UNIS-MEXIQUE 67

H. ÉTUDE DE MARCHÉ PORTANT SUR LES DÉPENSES ENVIRONNEMENTALES DES ENTREPRISES CANADIENNES 69

I. RÉSUMÉ DU CHAPITRE 70

VI. MÉCANISMES DE SUIVI 72

A. CONTEXTE DE L'ENJEU 72

B. MÉCANISMES DE L'ALENA 72

C. MÉCANISMES DU PROCESSUS PARALLÈLE 73

D. FORUMS INTERNATIONAUX 74

E. RÉSUMÉ DU CHAPITRE 75

VII. CONCLUSIONS 76

A. PROCESSUS ET MÉTHODE DE L'EXAMEN ENVIRONNEMENTAL 76

B. DISPOSITIONS CONCERNANT L'ENVIRONNEMENT 76

C. EXAMEN ENVIRONNEMENTAL PRÉALABLE 78

D. MIGRATION DES ENTREPRISES 79

E. MÉCANISMES DE SUIVI 80

F. RÉTROSPECTIVE 80

ANNEXES

ANNEXE 1 EXAMEN ENVIRONNEMENTAL CANADIEN DE L'ALENA : MANDAT 82

ANNEXE 2 EXPORTATIONS DE MARCHANDISES CANADA-MEXIQUE (1990-1991) 84

ANNEXE 3 IMPORTATIONS DE MARCHANDISES CANADA-MEXIQUE (1990-1991) 85

ANNEXE 4 EXPORTATIONS DE MARCHANDISES CANADA-MEXIQUE (JAN.-JUIN 1991-1992) 86

ANNEXE 5 IMPORTATIONS DE MARCHANDISES CANADA-MEXIQUE (JAN.-JUIN 1991-1992) 87

ANNEXE 6 PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT AU MEXIQUE 88

ANNEXE 7 COOPÉRATION CANADA-MEXIQUE EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT 103

ANNEXE 8 QUESTIONS COMMERCIALES ET ENVIRONNEMENTALES ABORDÉES LORS DES FORUMS INTERNATIONAUX 106

ANNEXE 9 EXAMEN DES QUESTIONS ENVIRONNEMENTALES ÉTATS-UNIS-MEXIQUE PAR LE GOUVERNEMENT AMÉRICAIN : SOMMAIRE 115

ANNEXE 10 PLAN DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT DU GOUVERNEMENT AMÉRICAIN POUR LES RÉGIONS FRONTALIÈRES MEXIQUE-ÉTATS-UNIS : SOMMAIRE 128

BIBLIOGRAPHIE 131

I. INTRODUCTION

Le 5 février 1991, le premier ministre du Canada et les présidents des États-Unis et du Mexique ont annoncé leur intention de forger un accord global de libéralisation du commerce, l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA). L'ALENA définit les droits, les obligations et les disciplines du Canada, des États-Unis et du Mexique en matière d'investissements et d'échanges commerciaux de biens, de services et de propriété intellectuelle. Les négociations officielles ont été lancées lors de la rencontre des ministres du commerce des trois pays à Toronto en juin 1991. Elles se sont conclues en leur présence à Washington, D.C., en août 1992.

Afin de garantir que l'ALENA respecte l'engagement du Canada en matière de protection de l'environnement et de développement durable conformément au Plan vert, on a adopté un plan à quatre volets en vue d'intégrer les questions environnementales à chacun des éléments du processus décisionnel de l'ALENA.

En premier lieu, on a nommé des représentants environnementaux au Comité consultatif sur le commerce extérieur (CCCE) et à huit des Groupes de consultations sectorielles sur le commerce extérieur (GCSCE). Ces importants organismes consultatifs en matière de commerce, qui regroupent également 311 représentants du monde des affaires, de l'environnement, des syndicats et des universités, relèvent directement de l'honorable Michael Wilson, ministre de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie et ministre du Commerce extérieur. Dans ces comités, les représentants environnementaux s'assurent que l'on tient compte de la dimension environnementale lorsque le CCCE et les GCSCE rédigent des recommandations à l'intention du gouvernement.

Dans les mois à venir, ces comités consultatifs continueront de jouer un rôle dans l'apport du Canada aux programmes de travail sur les rapports entre le commerce et l'environnement mis en oeuvre dans le cadre de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). Les innovations en matière d'environnement intégrées à l'ALENA constitueront de nouveaux repères dans les processus de l'OCDE et du GATT. À leur tour, ceux-ci se répercuteront sur la prise en compte des enjeux environnementaux dans les futurs accords commerciaux.

La seconde partie du plan était de faire des questions environnementales liées au commerce une composante intégrale de toutes les phases des négociations de l'ALENA. Par exemple, l'un des groupes de négociation de l'ALENA a été précisément chargé d'examiner les normes environnementales associées au commerce. Les négociateurs pour le Canada devaient, entre autres objectifs, garantir le droit pour les gouvernements du Canada de continuer à établir, à maintenir et à mettre en application les normes environnementales qui reflètent les priorités et le contexte propres au Canada. L'intégration des questions environnementales dans le processus de négociation relève d'une approche préventive. C'est là un précédent qui se répercutera dans les futurs accords commerciaux.

De même, les questions environnementales devenaient un aspect important des discussions dans plusieurs autres groupes de négociation. Parmi les objectifs

environnementaux dont il a été question au cours des négociations, mentionnons : le développement durable ainsi que la protection de l'environnement et la conservation, définis comme étant des objectifs fondamentaux de l'ALENA; la préséance, en cas de contradiction, des obligations contenues dans les ententes internationales à l'égard de l'environnement et de la conservation, sur les dispositions commerciales de l'ALENA; l'acceptation de l'engagement selon lequel les gouvernements s'interdisent d'offrir des dérogations aux mesures environnementales d'application générale aux seules fins d'encourager un investissement; la coopération, à l'échelle du continent nord-américain, pour le renforcement des normes environnementales et de leur application ainsi que la responsabilité de la charge de la preuve, en cas de différend, imposée à tout pays qui conteste une norme environnementale d'un autre pays.

Le troisième aspect du plan comportait l'amorce de discussions parallèles sur la coopération en matière d'environnement. Les négociations de l'ALENA ont servi de catalyseur important à un renforcement marqué des niveaux de coopération bilatérale entre le Canada et le Mexique en matière d'environnement, ainsi qu'à un accord sur la nécessité d'un nouveau mécanisme trilatéral.

La coopération environnementale bilatérale entre le Canada et le Mexique a été considérablement améliorée par l'annonce faite en mars 1992, sur une série de projets évalués à 1 million de dollars et axés sur les capacités de surveillance et d'application en matière d'environnement. Combinée à l'allocation antérieure de 0,9 million de dollars pour des projets en environnement au Mexique, le total des engagements a monté à 1,9 million de dollars dans le cadre de l'Accord Canada-Mexique sur la coopération en matière d'environnement.

Une nouvelle approche trilatérale de l'examen des questions environnementales a été adoptée le 17 septembre 1992 lors d'une rencontre inaugurale des ministres de l'environnement des trois pays signataires de l'ALENA. Au cours de leur première réunion, les ministres ont signé un Protocole d'entente trilatéral sur l'éducation environnementale et se sont entendus sur la nécessité de la création d'une Commission officielle nord-américaine sur la coopération en matière d'environnement.

Le quatrième aspect du plan du gouvernement visant à intégrer les considérations environnementales au processus décisionnel de l'ALENA, était que l'Accord devait être soumis à un examen environnemental. C'est la première fois que cela se produit dans le cadre d'un accord commercial. L'examen comprend une analyse des incidences environnementales éventuelles de l'ALENA sur l'environnement du Canada et le droit des Canadiens à déterminer le niveau de protection de l'environnement le mieux approprié au Canada.

L'examen a été mené par le Comité d'examen environnemental de l'ALENA, constitué de représentants de plusieurs ministères. Ce comité devait poursuivre deux objectifs fondamentaux. Le premier était de garantir que les effets environnementaux potentiels des divers scénarios de négociation seront pris en compte au cours des négociations. Le deuxième était d'étudier les incidences éventuelles de l'Accord.

Dans l'exécution de ses fonctions, le Comité a rassemblé et examiné les rapports et les données émanant de sources gouvernementales et non gouvernementales du Canada et de l'étranger; il a tenu des rencontres régulières avec les membres de l'équipe de négociations pour le Canada; il a échangé des renseignements avec les représentants américains et mexicains; il a consulté les membres des comités consultatifs sur le commerce; il a organisé un atelier et deux séances spéciales d'information sur l'ALENA et sur l'environnement et il a apporté des contributions aux Mémoires au Cabinet.

Le présent rapport contient les conclusions du Comité d'examen environnemental.

II. PROCESSUS ET MÉTHODE DE L'EXAMEN ENVIRONNEMENTAL

Ce chapitre débute par un aperçu de l'objet de l'examen des politiques environnementales. Il présente ensuite le mandat qui a été confié au Comité d'examen environnemental de l'ALENA et décrit les activités qui ont été entreprises pour le remplir.

A. OBJET DE L'EXAMEN ENVIRONNEMENTAL DES POLITIQUES

Comme l'établit le Plan vert du Canada, l'objectif du développement durable est «d'assurer aux générations actuelles et futures un environnement sûr et sain ainsi qu'une économie solide et prospère».[1] Le Plan vert définit une stratégie visant à atteindre cet objectif en signalant comme priorité la nécessité d'accélérer les mesures à prendre pour s'assurer qu'au sein du gouvernement fédéral, la prise de décisions respecte l'environnement. En particulier, il affirme l'engagement pris par le gouvernement d'intégrer les considérations environnementales au processus d'élaboration des politiques.

L'examen environnemental a deux objectifs principaux. Le premier consiste à améliorer la prise de décisions en précisant les possibilités de maximiser les avantages environnementaux et d'éviter ou de minimiser les incidences environnementales négatives. Le second est de fournir des renseignements sur les incidences environnementales et les conséquences connexes des solutions de rechange, de manière à pouvoir effectuer des choix respectueux de l'environnement entre les diverses options applicables. Longtemps utilisé comme moyen d'améliorer la planification et la prise de décision touchant les projets, l'examen environnemental est maintenant reconnu comme un outil important qui permet d'intégrer la dimension environnementale dès les premiers stades de la formulation des politiques gouvernementales.

La nature et le caractère des politiques sont toutefois nettement différents de ceux des projets. Les politiques sont des cadres qui fixent des lignes directrices ou des paramètres à l'intérieur desquels les décisions sont ensuite prises relativement aux projets et les mesures mises en oeuvre. Les politiques sont rarement soumises au type d'analyses quantitatives et prévisionnelles qu'on associe à l'évaluation de projets comme la construction d'un barrage ou d'une usine ou l'aménagement d'une mine. En fait, on ne peut ni prévoir ni évaluer pleinement les impacts environnementaux que peuvent avoir certaines politiques avant leur mise en oeuvre. Les incidences environnementales de l'ALENA dépendront des décisions prises dans le cadre de l'Accord en matière de mesures commerciales et d'investissements. Toutefois, même si l'examen environnemental des politiques diffère de celui des projets, l'objectif fondamental demeure le même : assurer la prise en compte systématique des facteurs environnementaux à toutes les phases de planification et de prise de décisions.

Le processus d'examen des politiques et de leurs incidences environnementales n'en est encore qu'à ses débuts. Le Canada est l'un des quelques pays qui se sont dotés d'un tel

---

1. Gouvernement du Canada, Le Plan vert du Canada.

processus. Les méthodologies pour l'examen environnemental des politiques sont encore au stade d'élaboration.

L'examen environnemental de l'ALENA est le premier cas où l'on soumet un accord commercial à un examen environnemental. Toutefois, comme l'a démontré cet examen, le processus d'évaluation des politiques permet de se sensibiliser aux incidences environnementales éventuelles et d'établir un cadre en vue de régler les problèmes environnementaux qui pourraient survenir plus tard. En d'autres termes, le principal avantage d'un examen environnemental est de nature préventive dans la mesure où il anticipe et minimise les éventuels problèmes environnementaux.

L'examen environnemental de l'ALENA est axé sur les incidences environnementales pour le Canada. Chacun des pays signataires de l'ALENA est responsable de son environnement et donc de la mise en oeuvre de son examen. Des cas particuliers aux États-Unis et au Mexique n'ont été considérés que lorsqu'il s'agissait de questions transfrontalières.

B. EXAMEN ENVIRONNEMENTAL DES POLITIQUES FÉDÉRALES

En juin 1990, le gouvernement du Canada annonçait une série de réformes touchant le Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PEEE). Le train de réformes prévoyait notamment un nouveau processus non légiféré d'examen des incidences environnementales qui s'appliquerait aux initiatives touchant les politiques et les programmes et soumises à l'attention du Cabinet fédéral.

L'honorable Michael Wilson, ministre de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie et ministre du Commerce extérieur a décidé, avant le début des négociations officielles, que l'Accord de libre-échange nord-américain serait soumis à un examen environnemental.

Le processus d'examen environnemental du Canada exige que, avant leur étude finale par le Cabinet, les propositions de politiques ou de programmes fassent l'objet d'un examen des incidences environnementales. Au cas où une proposition pourrait avoir de telles incidences, une déclaration à cet effet est présentée dans la documentation soumise à l'attention des ministres.

Les ministères qui parrainent les propositions (dans le cas présent il s'agit d'Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada) ont pour responsabilité de veiller à l'examen des politiques et programmes qui touchent l'environnement et, le cas échéant, de publier une déclaration sur les incidences environnementales éventuelles de l'initiative. Environnement Canada assure l'orientation en ce qui concerne les méthodes pour la réalisation de cet examen et donne des conseils techniques et scientifiques sur les incidences environnementales prévues.

C. COMITÉ D'EXAMEN ENVIRONNEMENTAL DE L'ALENA

La responsabilité de l'examen environnemental a été confiée à un groupe de travail interministériel comptant des représentants des ministères suivants : Affaires extérieures et Commerce extérieur; Agriculture; Énergie, Mines et Ressources; Environnement; Finances; Pêches et Océans; Forêts; Industrie, Sciences et Technologie; et Transports. Le Comité était assisté d'un groupe consultatif d'experts techniques d'Environnement Canada.

Le mandat du Comité est présenté à l'annexe 1. Deux principaux objectifs lui ont été fixés : s'assurer que la dimension environnementale sera prise en compte à toutes les étapes du processus de négociation et effectuer, avec documents à l'appui, un examen des effets environnementaux de l'ALENA sur le Canada.

Cette approche à deux volets, employée pour la première fois dans la négociation d'un accord commercial, a garanti la prise en compte de la dimension environnementale à toutes les phases du processus décisionnel. Elle s'est révélée utile pour le repérage de secteurs-problèmes éventuels et, dans certains cas, a débouché sur de longues délibérations pour déterminer laquelle des options serait la plus satisfaisante pour traiter de ces secteurs-problèmes. Les analyses suivantes ont tiré profit des contributions des négociateurs, des représentants des provinces ainsi que des organismes environnementalistes.

Comme le prévoyait leur mandat, les représentants du Comité ont rencontré régulièrement des membres clés de l'équipe de négociation de l'ALENA. Ces réunions avaient quatre objectifs principaux :

1. obtenir des renseignements et des analyses détaillées sur les dossiers et les options en cours de négociation;

2. effectuer un examen préalable des incidences environnementales possibles de l'Accord;

3. sensibiliser davantage les négociateurs à la dimension environnementale;

4. discuter des effets environnementaux éventuels des diverses options de négociation.

En outre, les membres du Comité ont effectué un examen régulier des diverses ébauches de l'ALENA et ont soumis, pour les Mémoires au Cabinet, des commentaires portant sur l'aspect environnemental des négociations.

Le Comité a rencontré les représentants chargés de l'ébauche de l'Examen des questions environnementales des États-Unis et du Mexique ainsi que le sous-ministre de l'Environnement du Mexique. Il a rassemblé et revu la documentation provenant de sources canadiennes et étrangères et traitant des rapports éventuels entre le commerce et l'environnement. Enfin, il s'est engagé dans le processus de consultation décrit ci-après.

D. CONSULTATION

Le gouvernement fédéral a établi un vaste processus de consultation des intervenants pour ses activités qui touchent le commerce. Ce processus a assuré un apport de données environnementales pour les négociations de l'ALENA et pour l'examen environnemental.

Les ministres et les représentants aux niveaux fédéral et provincial ont tenu des réunions régulières pour discuter de l'état d'avancement des négociations, notamment pour ce qui est de la dimension environnementale. Le président du Comité d'examen environnemental de l'ALENA communiquait souvent avec des représentants provinciaux.

Des représentants de l'industrie, des organisations environnementales, des syndicats et des universités ont été consultés par l'entremise du CCCE et des 15 GCSCE. Le CCCE et les GCSCE relèvent directement du ministre du Commerce extérieur. Pendant les négociations, les négociateurs principaux de l'ALENA ont fréquemment soumis à ces organismes consultatifs importants des rapports sur l'état des discussions trilatérales, et notamment sur leur dimension environnementale.

Le Comité d'examen environnemental de l'ALENA a entrepris plusieurs démarches particulières pour obtenir des données auprès de sources non gouvernementales, notamment les écologistes, qui ont apporté une contribution positive et constructive tout au long des négociations. Tous les présidents du CCCE et des GCSCE ainsi que les représentants des organismes environnementalistes ont été invités à rencontrer le négociateur en chef et les négociateurs principaux le 25 février 1992. Cette réunion comportait des communications et des discussions sur la dimension environnementale éventuelle de l'ALENA ainsi que sur le processus et la portée prévus de l'examen environnemental.

La contribution des organismes non gouvernementaux a également été sollicitée pendant un atelier sur l'ALENA et l'environnement, qui a eu lieu le 14 avril 1992. Tous les représentants du CCCE et des GCSCE ainsi que plusieurs organisations environnementalistes qui ne faisaient pas partie des corps consultatifs en matière de commerce ont été invités à participer à l'atelier.

L'atelier a donné l'occasion aux membres du CCCE et des GCSCE d'examiner avec les négociateurs les priorités environnementales du Canada dans le cadre de l'ALENA, et d'aborder l'état des divers dossiers environnementaux à l'étude pendant les négociations. Il a aussi permis des échanges sur la nature et la portée de l'examen environnemental, sur l'état et la teneur des discussions parallèles, et sur les initiatives en matière de commerce et d'environnement en cours dans le cadre de l'OCDE, du GATT et de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED).

Dans ses conclusions, l'atelier a recommandé que : (a) le CCCE et les GCSCE devraient rester les principaux forums de consultation gouvernement-secteur privé sur les politiques touchant les liens entre le commerce et l'environnement; (b) la représentation environnementale au CCCE et aux GCSCE devrait être renforcée; et (c) le mandat de l'examen environnemental devrait être rendu public. Toutes ces recommandations ont été acceptées par le gouvernement.[2]

En avril 1992, le Comité a invité tous les représentants du CCCE et des GCSCE chargés de l'environnement, à des rencontres à titre privé ou collectif. Pendant l'atelier du 14 avril, cette invitation a été adressée à tous les autres membres du CCCE et des GCSCE.

Le 16 septembre 1992, un compte rendu général des dispositions de l'ALENA concernant l'environnement et de la structure de l'examen environnemental de l'ALENA a été présenté

---

2. On peut obtenir sur demande un rapport concernant le compte rendu de l'atelier du 14 avril 1992 sur l'ALENA et l'environnement en s'adressant à la Direction générale des communications sur le commerce, Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada, 125, promenade Sussex, Ottawa (Ontario) K1A 0C5.

à une réunion des membres du CCCE et des GCSCE ainsi qu'aux représentants de plusieurs organisations environnementalistes non membres.

Le comité fédéral-provincial pour l'ALENA (C-ALENA), aux niveaux des ministres et des représentants, constituait le principal mécanisme de consultation avec les provinces. Le ministre du Commerce extérieur, le négociateur en chef, le négociateur en second et les négociateurs principaux ont rencontré régulièrement et respectivement les ministres et représentants provinciaux pour discuter de l'état d'avancement des négociations, notamment de leur dimension environnementale.

Le président du Comité d'examen environnemental de l'ALENA a consulté les provinces par l'entremise du Comité fédéral-provincial. En outre, les représentants provinciaux ont fréquemment demandé de discuter des aspects environnementaux des négociations ainsi que de la portée et du contenu de l'examen environnemental.

Les organisations écologiques ont régulièrement fait part de leurs opinions. Le Comité a examiné les commentaires sur le commerce et l'environnement soumis par une province[3] et les associations environnementalistes canadiennes suivantes : Pollution Probe[4], l'Association canadienne du droit de l'environnement[5], West Coast Environmental Law Association[6], et le Réseau canadien d'action, le Centre canadien de recherche en politiques de rechange et Common Frontiers[7]. En outre, trois présentations conjointes sont parvenues au Comité, l'une au nom de groupes environnementalistes (quatre canadiens, neuf mexicains et 10 américains), la deuxième émanant de sept groupes environnementalistes canadiens et quatre américains, et la troisième de six organisations

---

3. Paul West et Paul Senez, Environmental Assessment of the North American Free Trade Agreement.

4. Janine Ferretti, The Environmental Dimensions of Free Trade.

   Janine Ferretti, Proposed Amendments to the Draft North American Free Trade Agreement.

   Janine Ferretti, Déclaration de Janine H. Ferretti au nom de Pollution Probe.

   Pollution Probe Foundation, Canadian Trade Negociators Should Finish the Job.

   Pollution Probe Foundation, Will North American Free Trade Pass the Green Test?

5. Michelle Swenarchuk, Communication présentée à la septième conférence annuelle sur le Canada et le commerce international.

6. Chris Rolfe, Environmental Considerations Regarding a Possible Mexico-Canada Free Trade Agreement.

7. Réseau canadien d'action, L'Accord de libre-échange nord-américain, ébauche : breffage préliminaire.

environnementalistes canadiennes, 28 mexicaines et 17 américaines[8]. Le Comité a en outre examiné les présentations faites par certains groupes environnementalistes des États-Unis[9].

Les recommandations des organismes environnementalistes, ainsi que celles des nombreux citoyens canadiens qui ont écrit en personne au ministre du Commerce extérieur, ont aidé les membres du Comité à repérer les priorités environnementales qui doivent être discutées avec les négociateurs de l'ALENA.

E. TENEUR DE L'EXAMEN

Le Comité d'examen environnemental de l'ALENA a étudié les aspects concernant les incidences environnementales éventuelles de l'Accord sous quatre angles. Ces travaux sont analysés dans quatre chapitres différents de l'examen :

- le chapitre III, Dispositions concernant l'environnement, examine les conséquences des dispositions de l'ALENA qui sont particulièrement en rapport avec les enjeux environnementaux;

- le chapitre IV, Examen environnemental préalable, qui évalue les incidences possibles de l'ALENA sur l'environnement du Canada;

- le chapitre V, Migration des entreprises, analyse les préoccupations au sujet des risques de migration internationale d'entreprises canadiennes en vue de tirer profit de règlements environnementaux moins rigoureux ailleurs;

---

8. Binational Statement on Environmental Safeguards that should be included in the North American Free Trade Agreement (NAFTA). Déclaration signée par les groupes environnementalistes canadiens suivants : Fédération canadienne de la nature, Association canadienne du droit de l'environnement, Sierra Club, Survie culturelle, Ami(e)s de la Terre, Académie Rawson des sciences de l'eau et Pollution Probe.

   Common Declaration by Environmental Groups in Mexico, the United States and Canada Regarding the North American Free Trade Agreement. Déclaration signée par les groupes environnementalistes canadiens suivants : Pollution Probe, Comité canadien des ressources arctiques, Association canadienne du droit de l'environnement et Académie Rawson des sciences de l'eau.

   Concern of North American Environmental Organizations Regarding the Trade Agreement. Texte signé par six groupes environnementalistes canadiens : Fédération canadienne de la nature, Survie culturelle, Ami(es) de la Terre, Pollution Probe, Sierra Club et Académie Rawson.

9. Environmental Safeguards for the North American Free Trade Agreement. Texte signé par 13 organismes non gouvernementaux des États-Unis.

   Fédération nationale de la faune, Environmental Concerns Related to a United-States-Mexico-Canada Free Trade Agreement (ébauche).

   Fédération nationale de la faune, Trade and the Environment : Information Packet.

- le chapitre VI, Mécanismes de suivi, définit les mécanismes qui permettront de continuer à traiter, après la signature de l'ALENA, des rapports entre le commerce et l'environnement.

Les conclusions du Comité d'examen environnemental de l'ALENA sont résumées au chapitre VII. Les annexes 1-10 contiennent des renseignements de base qui ont aidé le Comité à élaborer ses conclusions.

F. RÉSUMÉ DU CHAPITRE

Depuis 1990, le gouvernement fédéral exige que les nouvelles initiatives en matière de politiques ou de programmes, qui peuvent avoir des incidences environnementales importantes, fassent l'objet d'un examen environnemental. Les politiques sont rarement soumises au type d'analyses quantitatives et prévisionnelles qu'on associe à l'évaluation des projets. Toutefois, on peut se servir du processus d'évaluation pour comprendre de façon générale les impacts environnementaux éventuels d'une politique et établir un cadre permettant de régler les problèmes environnementaux qui pourraient survenir à des étapes ultérieures.

Avant le commencement des négociations officielles, le ministre du Commerce extérieur a décidé que le projet d'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) serait soumis à un tel examen. L'ALENA est ainsi devenu le premier projet d'accord commercial qui ait jamais fait l'objet d'un examen environnemental.

Tel que prévu dans le Plan vert, un groupe de représentants de plusieurs ministères clés a reçu la responsabilité de diriger cet examen. Un des objectifs principaux du Comité d'examen environnemental de l'ALENA était de s'assurer que les implications de nature environnementale soient prises en ligne de compte à toutes les étapes des négociations. L'atteinte de cet objectif a été facilitée par quatre éléments principaux : l'accès du Comité aux séances d'information et aux discussions avec les membres de l'équipe canadienne de négociation, afin d'obtenir de l'information sur les propositions et les choix faisant l'objet de discussions; la consultation des versions révisées du texte de l'ALENA au fil des négociations; l'examen des communications entre l'équipe de négociation et le Cabinet, en y apportant sa contribution; enfin, des discussions avec les organisations écologiques, les provinces, les citoyens et les citoyennes canadiens sur les principaux dossiers environnementaux qui devaient être abordés dans le contexte des négociations de l'ALENA et celui de l'examen environnemental.

Les consultations organisées par le Comité faisaient appel au Comité fédéral-provincial de l'ALENA ainsi qu'au Comité consultatif sur le commerce extérieur et aux Groupes de consultations sectorielles sur le commerce extérieur. Les membres du Comité ont, à plusieurs reprises pendant les négociations, parlé de la dimension environnementale des débats et de la portée du processus et de la teneur de l'examen avec des représentants provinciaux.

Des réunions axées sur la dimension environnementale des négociations ont eu lieu avec des représentants du CCCE et des GCSCE le 25 février, le 14 avril et le 16 septembre 1992. En avril, tous les représentants environnementaux du CCCE et des GCSCE ont été individuellement invités à rencontrer le Comité. Une invitation semblable a été lancée à tous les autres membres du CCCE et des GCSCE pendant l'atelier du 14 avril.

Le deuxième grand objectif du Comité était de préparer un examen environnemental de l'Accord qui devait être présenté au Cabinet. Le contenu analytique de l'examen est axé sur une évaluation de l'Accord sous quatre grands angles : incidences des dispositions de l'ALENA qui présentent un intérêt particulier en matière d'environnement; examen préalable; possibilité de migration des investissements vers des régions où les pratiques de protection de l'environnement sont différentes; enfin, des mécanismes destinés à garantir que les rapports entre le commerce et l'environnement seront traités après la fin des négociations.

III. DISPOSITIONS CONCERNANT L'ENVIRONNEMENT

Ce chapitre a trois grandes fonctions. D'abord, il concerne la question de l'extra-territorialité, d'une importance fondamentale dans le choix de politiques environnementales. Ensuite, il détermine de quelle manière les préoccupations environnementales ont été intégrées dans la libellé de l'ALENA. Enfin, il analyse certaines propositions d'ordre environnemental qui ne sont pas reflétées dans l'Accord.

A. CONTEXTE

Quoique l'ALENA soit un accord sur les échanges commerciaux, les trois pays visés reconnaissent que le commerce peut avoir des effets tant nuisibles que bénéfiques sur l'environnement. D'emblée, les Parties ont convenu de traiter les questions environnementales qui sont liées au commerce comme faisant partie intégrante des négociations et d'examiner celles qui ne le sont pas dans des discussions parallèles. Un aperçu de ces dernières est présenté à l'annexe 7.

Bon nombre des 22 chapitres de la version préliminaire de l'ALENA comportent des dispositions susceptibles d'avoir des répercussions sur l'environnement. Toutefois, certaines auraient une incidence beaucoup plus considérable que d'autres. Les commentaires oraux ou écrits présentés par les provinces, les organisations écologistes[10]

---

10. Réseau canadien d'action, L'Accord de libre-échange nord-américain.

    Binational Statement on Environmental Safeguards that Should be Included in the North American Free Trade Agreement.

    Common Declaration by Environmental Groups in Mexico, the United States and Canada Regarding the North American Free Trade Agreement.

    Concerns of North American Environmental Organizations Regarding the Trade Agreement.

    Ferretti, The Environmental Dimensions of Free Trade.

    Ferretti, Proposed Amendments to the Draft North American Free Trade Agreement.

    Ferretti, Déclaration de Janine H. Ferretti au nom de Pollution Probe.

    Pollution Probe Foundation, Canadian Trade Negotiators Should Finish the Job.

    Pollution Probe Foundation, Will North American Free Trade Pass the Green Test?

    Rolfe, Environmental Considerations.

    Swenarchuk, Communication présentée à la septième conférence annuelle sur le Canada et le commerce extérieur.

et les citoyens canadiens ont aidé le Comité d'examen environnemental de l'ALENA à déterminer les principales préoccupations relatives à l'environnement que soulève l'Accord.

B. EXTRA-TERRITORIALITÉ

L'extra-territorialité survient quand un pays tente unilatéralement d'étendre, directement ou indirectement, ses politiques à un autre pays. Un consensus canadien sur les avantages et les inconvénients de l'extra-territorialité est la condition préalable à l'amorce d'une discussion constructive de certaines des recommandations qui ont été formulées dans le cadre du débat public sur l'ALENA et sur l'environnement.

Exception faite de certaines mesures qui reposent sur un vaste consensus international auquel il s'associe, le Canada s'est toujours opposé fermement à l'extra-territorialité. Deux grandes raisons sous-tendent cette position. La première raison est que le Canada reconnaît comme fondamental le droit souverain des pays d'administrer leurs affaires intérieures en fonction des circonstances, des priorités et des croyances qui leur sont propres. Les Canadiens n'accepteraient pas que les gouvernements de pays étrangers tentent de leur imposer leurs politiques ou pratiques réglementaires; en contrepartie, le Canada respecte le droit des autres pays à être traités de la même façon.

La deuxième raison de l'opposition de longue date du Canada à l'extra-territorialité unilatérale réside dans la reconnaissance du fait que l'acceptation d'une telle politique pourrait, en pratique, permettre à des pays plus gros et moins tributaires des échanges commerciaux d'exercer une influence indue sur les valeurs et les règlements des pays plus petits qui dépendent plus des échanges internationaux. Se classant au dernier rang des sept pays les plus industrialisés et au premier quant à la dépendance envers les échanges internationaux, le Canada partage donc les intérêts du deuxième groupe.

Environ 88 p. 100 des exportations du Canada sont destinées aux États-Unis, à la Communauté européenne (CE) et au Japon. Les exportations représentent environ 24 p. 100 du Produit intérieur brut (PIB) du Canada, contre seulement 7 p. 100 aux États-Unis, 8 p. 100 dans la CE et 9 p. 100 au Japon. Accepter l'extra-territorialité unilatérale placerait les Canadiens dans une position relativement désavantageuse et limiterait la capacité du Canada d'établir ses règlements en fonction des valeurs, des circonstances et des priorités qui lui sont propres.

Le Comité d'examen environnemental de l'ALENA a également étudié les avantages et les inconvénients de l'extra-territorialité unilatérale dans le contexte plus restreint de la politique de protection de l'environnement. Les membres du Comité ont longuement débattu cette question, qui a également fait l'objet de discussions entre les négociateurs canadiens, les provinces et les représentants des milieux d'affaires et des groupes écologistes, notamment au cours de l'atelier du 14 avril 1992 sur l'ALENA et l'environnement.

À cette occasion, certains participants ont affirmé que si les efforts diplomatiques bilatéraux et multilatéraux ne réussissaient pas à résoudre le problème, l'application unilatérale et extra-territoriale des règlements sur la protection de l'environnement devrait être alors permise en cas de pollution «transfrontalière» ou de pollution du «patrimoine commun». Faute de quoi il n'y aurait aucun moyen définitif de combattre les auteurs récalcitrants de ces pollutions.

Malgré l'attrait de l'extra-territorialité dans certains cas, d'autres estimaient que les risques l'emportaient sur les avantages éventuels. On a fait valoir trois arguments en faveur de cette position.

Premièrement, le Canada pourrait mettre en danger sa souveraineté. On s'accordait généralement à dire qu'en matière d'environnement, les négociateurs canadiens de l'ALENA devraient s'efforcer en priorité absolue de préserver la capacité des gouvernements fédéral, provinciaux et locaux du Canada de déterminer le niveau de protection de l'environnement qu'ils jugent adéquat dans leurs instances respectives. Par conséquent, le Canada ne pourrait pas tenter de dicter ses politiques et ses normes aux autres pays tout en leur interdisant d'imposer leurs propres politiques et normes environnementales aux instances canadiennes.

Deuxièmement, il existerait entre les trois Parties à l'ALENA une grande disparité au niveau de l'importance économique et de l'influence sur la scène internationale. Si l'extra-territorialité unilatérale était acceptée, il serait plus aisé pour le pays doté de l'économie la plus forte et la plus importante d'avoir un impact indu sur les politiques et normes environnementales des pays économiquement plus faibles. Dans la pratique, il en résulterait une tendance à aligner les normes de protection de l'environnement sur celles du pays doté de l'économie la plus forte, peu importe si ces normes sont les meilleures, compte tenu des valeurs, des conditions et des priorités canadiennes. Les Canadiens seraient moins en mesure d'adopter leurs propres politiques et normes de protection de l'environnement.

Troisièmement, il a été reconnu que les groupes de pression des autres Parties contractantes à l'ALENA pourraient tenter de tirer avantage des préoccupations relatives à l'environnement pour favoriser leurs intérêts commerciaux. Les mesures protectionnistes adoptées sous le couvert de la sauvegarde de l'environnement pourraient à la longue éroder l'appui aux règlements environnementaux établis pour des raisons légitimes. À long terme, une telle situation irait à l'encontre des intérêts environnementaux et économiques du Canada.

À la lumière de ces considérations, le Comité d'examen environnemental de l'ALENA ne recommandait pas le concept de l'extra-territorialité unilatérale pour résoudre des problèmes environnementaux qui dépassent la compétence territoriale d'un pays. Pour régler les enjeux environnementaux transfrontaliers ou se rapportant au patrimoine commun, le Comité et les négociateurs de l'ALENA s'accordent à dire qu'il faut privilégier les mesures découlant d'ententes internationales sur la protection de l'environnement et la conservation qui sont ratifiées par toutes les parties intéressées. Inversement, il a été convenu qu'en conformité avec les dispositions du GATT, les pays devraient conserver le droit d'appliquer les mesures à l'importation nécessaires pour garantir l'efficacité des mesures intérieures de protection de l'environnement.

Le paragraphe 103.1 stipule que les Parties «confirment les droits et obligations existants qu'elles ont les unes envers les autres aux termes de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce et d'autres accords auxquels elles sont parties». Tout dernièrement, un groupe spécial du GATT a conclu que l'extra-territorialité unilatérale était contraire au droit international sur les échanges commerciaux.

C. DÉVELOPPEMENT DURABLE ET PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

Au moment de rendre public le Plan vert en décembre 1990, le gouvernement du Canada s'est officiellement engagé à intégrer le principe de développement durable dans son processus décisionnel[11]. Le développement durable s'entend d'un développement qui permet de «répondre aux besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire les leurs»[12].

D'emblée, le Canada a insisté sur l'intégration du développement durable et de la protection de l'environnement aux dispositions de l'ALENA. Au cours des réunions du Comité fédéral-provincial sur l'ALENA, les discussions avec les provinces ont fait ressortir un consensus national sur l'objectif du développement durable. Dans les exposés écrits et oraux qu'elles ont présentés au gouvernement, les organisations écologistes canadiennes ont aussi accordé une très haute priorité à un engagement explicite en vue de faire du développement durable un principe fondamental de l'Accord de libre-échange nord-américain.

L'importance accordée au développement durable et aux objectifs connexes de protection de l'environnement et de conservation se manifeste par l'intégration de ces préoccupations dans plusieurs chapitres importants de l'ALENA. Dans le préambule, les trois pays s'engagent à «promouvoir le développement durable» et à «renforcer l'élaboration et l'application des lois et règlements en matière d'environnement». En outre, on y indique explicitement que tous les objectifs économiques et commerciaux de l'Accord devraient être atteints «de façon conciliable avec la protection de l'environnement et la conservation».

D. ENTENTES MULTILATÉRALES SUR L'ENVIRONNEMENT ET LA CONSERVATION

Un nombre croissant d'ententes multilatérales sur l'environnement et la conservation sont négociées au niveau international. Certaines comportent des obligations relatives au commerce. Selon une étude réalisée récemment par le truchement du GATT, 17 des 127 ententes internationales sur l'environnement et la conservation conclues entre 1933 et 1990 comportent certaines obligations liées aux échanges commerciaux[13].

Le Canada a signé plusieurs ententes internationales concernant l'environnement et la conservation qui renferment des obligations commerciales. L'un des exemples les plus connus en matière d'accords internationaux sur la protection de l'environnement et la conservation qui contiennent des obligations commerciales est le Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone (Protocole de Montréal), conclu en 1987. Cet accord a pour objectif de réduire et d'éliminer la production et la

---

11. Gouvernement du Canada, Le Plan vert du Canada, p. 19.

12. Commission mondiale sur l'environnement et le développement, Notre avenir à tous, p. 43.

13. Secrétariat de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, "Trade and the Environment".

consommation de substances destructrices d'ozone. Au nombre des autres ententes bien connues figurent la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES) conclue en 1973 et la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination (Convention de Bâle) conclu en 1989. Les États-Unis n'ont pas encore ratifié la Convention de Bâle, mais ils ont, à l'instar du Canada et du Mexique, signé les trois ententes.

Il n'empêche que les trois pays ne sont pas parties, dans tous les cas, aux mêmes ententes multilatérales sur l'environnement et la conservation, en raison, entre autres, de la diversité des conditions locales, de la géographie et de la faune dans ces trois pays. Ainsi, le Mexique est dépourvu de région arctique, tandis que le Canada ne possède aucune région tropicale.

Au cours des négociations relatives à l'ALENA, les trois pays ont exprimé le désir de conserver leurs droits et obligations actuels qu'ils ont contractés en vertu des ententes multilatérales sur l'environnement et la conservation qu'ils ont décidé de signer. Les organisations écologistes canadiennes ont accordé une grande priorité au maintien de ces droits dans les exposés écrits et oraux qu'ils ont présentés au gouvernement. Le Canada les a protégés dans l'ALENA.

Deux dispositions de l'ALENA reconnaissent explicitement les droits et obligations que le Canada a contractés en vertu de toutes les ententes internationales conclues par au moins l'une des parties de l'ALENA. Le paragraphe 103.1 stipule que «les Parties confirment les droits et obligations existants qu'elles ont les unes envers les autres aux termes de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce et d'autres accords auxquels elles sont parties». En outre, l'article 903 du chapitre sur les Mesures normatives stipule que, «en ce qui concerne l'article 103 (Relation avec d'autres accords), les Parties affirment, concernant les mesures normatives, leur droits et obligations respectifs et mutuels découlant de l'Accord du GATT relatif aux obstacles techniques au commerce et de toutes les autres conventions internationales, y compris les accords sur la protection de l'environnement et la conservation des ressources auxquelles les Parties sont parties».

Toutefois, dans certains cas, l'ALENA va au-delà de la simple préservation des droits actuels obtenus en vertu d'ententes sur l'environnement et la conservation. L'article 104 de l'ALENA stipule que, «en cas d'incompatibilité entre le présent accord et les obligations spécifiques que prescrivent en matière de commerce» dans : (a) la CITES, (b) le Protocole de Montréal, (c) la Convention de Bâle au moment de sa ratification par les trois Parties, (d) l'Accord entre le Canada et les États-Unis concernant les déplacements transfrontaliers de déchets dangereux, (e) l'accord entre les États-Unis et le Mexique sur l'environnement dans les régions limitrophes, et (f) toute entente internationale ultérieure sur l'environnement et la conservation que les Parties ratifieront, c'est l'entente internationale qui prévaudra. En d'autres termes, ces ententes internationales ont préséance sur l'ALENA.

Prises ensemble, les dispositions indiquées ci-dessus garantissent que les Parties à l'ALENA conserveraient dans leur intégralité les obligations et droits respectifs qu'elles ont contractés en vertu des ententes multilatérales sur l'environnement et la conservation qu'elles ont signées. En outre, dans le cas du commerce entre les pays qui participent à

l'ALENA, les obligations commerciales précisées dans les ententes visées à l'article 104 ont généralement préséance sur les dispositions de l'ALENA.

Outre ce qui précède, en cas de désaccord sur l'interprétation ou l'application de l'article 104, le paragraphe 2005.3 stipule qu'il est loisible à la «Partie défenderesse» de résoudre le différend aux termes des dispositions du Règlement des différends de l'ALENA, plutôt qu'aux termes de celles du GATT, par exemple.

Ces dispositions constituent une double exception importante à l'égard du droit international actuel sur les échanges commerciaux. Premièrement, les dispositions des ententes internationales précitées sur l'environnement et la conservation auraient normalement préséance sur celles d'une entente internationale sur le commerce. Deuxièmement, il appartiendrait à la partie intimée plutôt qu'à la partie plaignante de choisir le moyen de résoudre le différend. Par ailleurs, si le Canada adoptait des normes environnementales en vertu de ces ententes internationales, le fardeau de la preuve reposerait sur tout pays contestant de telles provisions.

E. EXCEPTIONS EN FAVEUR DE L'ENVIRONNEMENT

Dans certaines conditions, le GATT autorise des exceptions pour la prise de mesures en faveur de l'environnement qui contrediraient autrement ses règles commerciales. L'ALENA est plus clair sur la question.

L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce prévoit deux exceptions particulièrement importantes pour l'environnement. L'article XX(b) du GATT prévoit une exception à certaines de ses disciplines concernant les mesures commerciales «nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des plantes». L'article XX(g) prévoit une exception analogue pour la prise de mesures commerciales «se rapportant à la conservation des ressources naturelles épuisables, si de telles mesures sont appliquées conjointement avec des restrictions à la production ou à la consommation nationales».

Des experts connaissant bien le GATT et la jurisprudence en matière de droit commercial international ont informé le Comité que les articles XX(b) et XX(g) du GATT permettent des exceptions pour un vaste éventail de mesures environnementales. Toutefois, certaines organisations environnementales recommandent d'en clarifier l'interprétation dans l'ALENA.

Le paragraphe 2101.1 de l'ALENA intègre les articles XX(b) et XX(g) du GATT dans l'ALENA. Il confirme ainsi explicitement que, dans le cas des mesures commerciales visant les marchandises, l'article XX(b) englobe «les mesures de protection de l'environnement pour protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou préserver les végétaux» et que l'article XX(g) s'applique aux «mesures concernant la conservation des ressources naturelles épuisables biologiques et non biologiques».

L'intégration des articles XX(b) et XX(g) du GATT dans l'ALENA est importante d'un autre point de vue; en effet, tout différend attribuable au recours à ces exceptions pourra être réglé en vertu du sous-chapitre de l'ALENA portant sur le règlement des différends. Que l'on ait recours au mécanisme de règlement des différends du GATT ou à celui de l'ALENA, une plainte devrait être jugée selon des principes très semblables; toutefois, l'ALENA, à

l'encontre des pratiques actuelles du GATT, permettrait à un groupe spécial chargé du règlement des différends, avec l'accord des parties, de consulter directement des experts en matière d'environnement ou de mettre sur pied un conseil d'examen scientifique mandaté pour conseiller ce groupe au sujet de questions factuelles relativement à un dossier environnemental donné. Les environnementalistes auraient donc pour la première fois la possibilité de présenter leurs points de vue directement à un groupe spécial.

Comme on l'a mentionné à l'annexe 8, les dispositions du GATT concernant l'environnement sont actuellement examinées au niveau multilatéral. Il est possible que cette analyse entraîne une clarification de l'applicabilité des articles XX(b) et XX(g) du GATT à l'environnement. En outre, le gouvernement du Canada s'est déclaré en faveur d'une nouvelle ronde de négociations commerciales multilatérales après l'achèvement des discussions de l'Uruguay Round. Selon l'avis du Canada, les préoccupations environnementales seront au coeur des débats de la nouvelle ronde. L'article 2101 de l'ALENA intégrera automatiquement dans l'ALENA toute amélioration éventuelle des articles XX(b) ou XX(g) du GATT.

F. NORMES ENVIRONNEMENTALES[14]

Au terme des consultations, les membres du Comité d'examen environnemental de l'ALENA et les représentants des organisations écologistes canadiennes, des provinces et des négociateurs de l'ALENA ont été unanimes à déclarer que les négociateurs canadiens chargés des normes devaient s'efforcer en priorité de préserver la capacité des différents paliers de gouvernement au Canada de déterminer leurs politiques et leurs normes environnementales en fonction des conditions et des priorités environnementales propres à chaque compétence. Ils jugeaient que toutes les autres recommandations liées aux

---

14. Pour la brièveté du texte, l'examen environnemental utilise le terme «normes» pour désigner collectivement les «règlements techniques», les «normes» et les «procédures d'évaluation de la conformité». Dans l'ALENA, les normes, les règlements techniques et les procédures d'évaluation de la conformité sont désignés collectivement sous l'appellation de «mesures normatives». Au Canada, les trois paliers de gouvernement ainsi que certaines organisations non gouvernementales peuvent adopter des mesures normatives et veiller à leur application.

    Aux termes du paragraphe 915.1 de l'ALENA, une «norme» énonce des «règles, lignes directrices ou caractéristiques relatives à des produits ou à des procédés et méthodes de production connexes ou à des services ou modes opératoires connexes, et dont l'observation n'est pas obligatoire». Un «règlement technique désigne un document qui énonce les caractéristiques d'un produit ou des procédés et méthodes de production connexes ou les caractéristiques de service ou des modes opératoires connexes, y compris les dispositions administratives applicables, et dont l'observation est obligatoire». Les normes et les règlements techniques précisent également la terminologie, les symboles et les prescriptions en matière d'emballage, de marquage et d'étiquetage. Une «procédure d'évaluation de la conformité» s'entend de toute procédure utilisée pour déterminer si une norme ou un règlement technique applicable est respecté, «y compris l'échantillonnage, les essais, l'inspection, l'évaluation, la vérification, la surveillance, le contrôle, l'assurance da la conformité, l'accréditation, l'enregistrement ou l'approbation utilisés à cette fin».

mesures normatives étaient subordonnées à la préservation de ce droit de réglementer à plusieurs niveaux. L'ALENA permet de retenir ce droit.

Les mesures normatives constituent un élément clé de l'application d'une politique de l'environnement. Compte tenu de leur importance cruciale et de leur complexité, elles sont examinées de façon relativement plus détaillée que d'autres questions dans le présent chapitre.

(i) Droits et obligations des gouvernements fédéraux et provinciaux

Aux termes du chapitre de l'ALENA sur les mesures normatives, les droits et obligations fondamentaux s'appliquent aux gouvernements fédéraux. De plus, l'article 902 de l'Accord stipule que chacune des Parties «s'efforcera» de faire en sorte que les gouvernements provinciaux ou les administrations des États, de même que les organismes de normalisation non gouvernementaux, respectent également les droits et obligations fondamentaux visés au chapitre sur les mesures normatives.

(ii) Droit de réglementer pour protéger l'environnement

Aux termes de l'ALENA, les gouvernements du Canada conservent le droit explicite d'approuver et de faire respecter des mesures normatives en vue de protéger l'environnement. Le paragraphe 904.1 de l'Accord confirme expressément le droit fondamental de chaque Partie «d'adopter, de maintenir ou d'appliquer toute mesure normative». De plus, afin de garantir le respect des mesures normatives, les pays peuvent «interdire l'importation d'un produit en provenance d'une autre Partie ou la prestation d'un fournisseur d'une autre Partie si le produit ou le service ne répond pas aux exigences de ces mesures ou n'est pas approuvé selon la procedure de la Partie». En conservant le droit de refuser l'admission des produits qui polluent, le Canada retient la gestion de son environnement.

Au moment d'adopter et d'appliquer leurs mesures normatives, les Parties à l'ALENA devront respecter trois disciplines fondamentales. Premièrement, aux termes du paragraphe 904.3, les pays s'abstiendront d'établir une discrimination entre les fabricants de biens ou les prestataires de services nationaux et ceux des autres pays de l'ALENA, en fonction du seul critère de leur pays d'origine. Il s'agit du principe du «traitement national». Deuxièmement, le même paragraphe stipule que toute préférence à l'égard d'un pays tiers devra également être étendue aux partenaires de l'ALENA. Il s'agit du principe de «la nation la plus favorisée». Troisièmement, le paragraphe 904.4 indique que les mesures normatives ne devront pas constituer un «obstacle non nécessaire» au commerce entre les Parties à l'ALENA.

Le paragraphe 904.4 précise également qu'un «obstacle non nécessaire» au commerce n'est pas créé s'il peut être démontré que la mesure vise à réaliser un «objectif légitime» et si cette mesure n'exclut pas les biens qui respectent cet objectif valable. Le paragraphe 915.1 identifie la «protection de la vie ou de la santé des personnes ou des animaux, la préservation des végétaux ou la protection de l'environnement ou des consommateurs» et «le développement durable» comme des objectifs valables. Ces dispositions appuient de façon évidente le droit du Canada à refuser l'admission des produits dangereux.

Ces disciplines constituent des mesures d'équité et d'égalité et n'empêchent pas les

autorités d'adopter et de faire respecter des mesures visant à protéger leur environnement respectif.

(iii) Droit de choisir un niveau de protection

Le chapitre de l'ALENA sur les mesures normatives part du principe fondamental que les gouvernements conserveraient le droit de déterminer le niveau de protection de l'environnement qu'ils estiment nécessaire en fonction de leur propre situation et de leurs propres priorités. Le paragraphe 904.2 stipule catégoriquement que, «nonobstant toute autre disposition du présent chapitre, chacune des parties pourra, conformément à ses objectifs légitimes de sécurité ou de protection de la santé et de la vie des personnes ou des animaux, de préservation des végétaux ou de protection de l'environnement ou des consommateurs, établir le niveau de protection qu'elle jugera approprié conformément au paragraphe 907.2».

Le paragraphe 907.2 ne s'applique que si la Partie chargée de la réglementation choisit de recourir à une évaluation des risques, dont il est question ci-après.

(iv) Évaluation des risques

Bien que l'évaluation des risques ne soit pas obligatoire, l'article 907 autorise une Partie à y recourir dans la poursuite de ses objectifs légitimes. Le paragraphe 907.1 indique explicitement, entre autres, que les «procédés ou les méthodes de production, d'opération, d'inspection, d'échantillonnage ou d'essai» ainsi que les «conditions environnementales» constituent des facteurs dont on pourrait tenir compte au moment d'évaluer les risques.

Si un gouvernement procède à une évaluation des risques, le paragraphe 907.2 stipule que les mesures prises pour faire respecter le niveau de protection retenu ne peuvent être appliquées de manière à constituer une «discrimination arbitraire ou injustifiée» ou une «entrave déguisée» au commerce des biens et services en provenance des autres Parties. De même, les mesures ne doivent pas entraîner une «distinction entre des produits ou services analogues ayant la même utilisation dans les mêmes conditions qui présentent le même niveau de risque et offrent des avantages analogues».

Bien que tout à fait qualifiées, ces disciplines visent à assurer une cohérence dans le traitement des biens et services nationaux ou importés. Elles limitent la capacité des gouvernements d'utiliser les mesures de protection de l'environnement à des fins principalement protectionnistes. Toutefois, elles ne limitent pas le droit fondamental des divers paliers de gouvernement au Canada de choisir le niveau de protection de l'environnement qu'ils jugent adéquat.

(v) Droit d'adopter des normes plus rigoureuses

Au maintien du droit des Canadiens d'adopter et de faire respecter leurs propres normes environnementales et de choisir le niveau de protection de l'environnement qu'ils jugent adéquat en fonction des circonstances et des priorités qui leur sont propres, est étroitement lié le droit d'adopter des normes plus rigoureuses que celles des organisations internationales de normalisation. S'il oblige les Parties à envisager des normes internationales, l'ALENA les autorise expressément à adopter et à faire respecter des normes environnementales plus rigoureuses que celles proposées au niveau international.

L'article 905 de l'ALENA accorde à une compétence la souplesse nécessaire l'autorisant à dépasser le niveau de protection de l'environnement conféré par l'adoption des normes internationales. Quoique le paragraphe 905.1 stipule d'emblée que les Parties contractantes doivent utiliser les normes internationales comme «base» à leurs propres activités de normalisation, le même paragraphe les autorise explicitement à mettre de côté les normes internationales «lorsque les normes seraient des moyens inefficaces ou inappropriés d'atteindre ses objectifs légitimes, par exemple à cause du niveau de protection que la partie juge approprié». Le droit de faire respecter des normes plus rigoureuses que celles qui sont proposées par les instances internationales est reconfirmé dans le paragraphe 905.3 qui stipule qu'une Partie contractante peut, dans la poursuite d'objectifs légitimes, adopter, maintenir ou faire respecter «toute mesure normative entraînant un niveau de protection plus élévé que celui qui serait obtenu au moyen d'une mesure fondée sur la norme internationale pertinente».

(vi) Harmonisation des normes

Au Canada, des organisations écologistes et des particuliers se sont préoccupés du fait que l'ALENA pourrait exiger l'harmonisation des normes, c'est-à-dire faire en sorte que les normes en vigueur au Canada, au Mexique et aux États-Unis soient les mêmes, non parce que l'harmonisation en soi nuirait à l'environnement, mais de crainte que l'Accord n'entraîne une harmonisation des règlements sur la protection de l'environnement en fonction du dénominateur commun le plus bas ou du niveau de protection moyen. C'est ce qu'on qualifie souvent d'harmonisation à la baisse.

Le chapitre de l'ALENA sur les mesures normatives ne prescrit pas l'harmonisation. Toutefois, l'article 906 enjoint les Parties à oeuvrer en faveur d'une «compatibilité» et d'une «équivalence» entre les normes des trois pays. Il faut néanmoins souligner que, même s'il oblige les Parties à oeuvrer à l'adoption de normes analogues, l'ALENA interdit explicitement d'abaisser les normes.

Le paragraphe 906.2 oblige les Parties à chercher à accroître, «dans toute la mesure où cela sera matériellement possible», la compatibilité entre leurs mesures normatives, mais «sans réduire le niveau de sécurité ou le niveau de protection de la vie ou de la santé des personnes ou des animaux, de préservation des végétaux, ou de protection de l'environnement ou des consommateurs». La deuxième partie est importante, car elle implique que les normes actuellement les plus élevées des trois Parties seraient un minimum pour les efforts d'accroissement de la compatibilité. En d'autres termes, non seulement l'ALENA interdit-il toute harmonisation à la baisse, mais il préconise une harmonisation à la hausse. L'importance de ce processus est attestée par son inclusion dans le paragraphe 913.2 en tant que l'une des fonctions particulières du Comité des mesures normatives.

Le Comité sera chargé d'améliorer les règlements et les normes pour toute l'Amérique du Nord.

En vertu du paragraphe 906.4, un règlement technique non identique dans deux Parties n'est considéré comme «équivalent» que lorsque la «Partie exportatrice, en coopération avec la Partie importatrice, convainc la Partie importatrice que son règlement technique répond aux objectifs légitimes de la Partie importatrice». Autrement dit, le Canada pourrait décider si la réglementation d'un autre pays est équivalente à la sienne.

Une disposition semblable est contenue dans le paragraphe 906.6 relativement aux procédures d'évaluation de la conformité. Dans ce dernier cas, la Partie importatrice devrait être assurée que les résultats d'une procédure d'évaluation de la conformité appliquée sur le territoire de la Partie exportatrice «offre l'assurance correspondante» à celle offerte par une procédure acceptable sur son propre territoire. En d'autres termes, la Partie importatrice aurait le droit, dans les deux cas, de décider si un règlement technique ou une procédure d'évaluation de la conformité d'une autre Partie procurent une assurance semblable à celle offerte par le règlement technique ou la procédure d'évaluation de la conformité de la Partie importatrice.

(vii) Amélioration des normes

L'ALENA n'établit pas des normes particulières (p. ex. les niveaux d'émission de SO_2). Il permet plutôt de mettre en place un mécanisme qui garantirait la coopération entre les pays signataires. Comme il a déjà été indiqué, l'ALENA ne fait pas qu'interdire l'harmonisation à la baisse des mesures normatives. Il oblige expressément les Parties à chercher à accroître la sévérité de leurs normes ou à les harmoniser à la hausse.

Plusieurs dispositions du chapitre sur les mesures normatives ont pour prémisse la hausse du niveau de protection de l'environnement dans toute la zone de libre-échange nord-américaine. Le paragraphe 906.1 oblige les Parties à collaborer «pour améliorer le niveau de la sécurité et les niveaux de protection de la vie et de la santé des personnes et des animaux, de préservation des végétaux et de protection de l'environnement et des consommateurs». Comme il a déjà été mentionné, le paragraphe 906.2 stipule que les mesures normatives doivent être compatibles avec les normes les plus sévères des trois pays.

Collaborer à la résolution de problèmes communs constitue le facteur clé de la coopération et de la compréhension pour ce qui est des questions d'ordre technique. Ces dispositions sont renforcées par le paragraphe 911.1 sur la coopération technique, qui oblige les Parties, suivant des conditions mutuellement convenues, à fournir «des conseils, des renseignements et une aide technique pour l'amélioration» des mesures normatives ainsi que les activités, procédés et systèmes connexes d'une autre Partie. En vertu du paragraphe 913.7, le Comité des mesures normatives est tenu de «faciliter» les demandes de coopération technique.

Enfin, l'alinéa 913.2 (d) oblige les Parties à oeuvrer pour «améliorer la coopération dans l'élaboration, l'application et l'exécution des mesures normatives». En d'autres termes, les dispositions du chapitre sur les mesures normatives qui préconisent un relèvement de la qualité des normes sont précises et cohérentes.

(viii) Application des normes

Certains Canadiens ont exprimé des préoccupations non seulement au sujet du niveau de protection assuré par les normes mais également à propos du degré de respect et d'application de celles-ci. L'ALENA fournit deux approches pour répondre à ces préoccupations.

Premièrement, l'ALENA permet explicitement au Canada d'interdire l'importation de produits qui pourraient avoir un effet préjudiciable sur son environnement ou sur la santé

de la population, des animaux ou des plantes sur son territoire. Comme il a été mentionné auparavant, ce pouvoir serait donné au paragraphe 904.1 où il est stipulé qu'une Partie pourrait prendre des mesures «qui interdisent l'importation d'un produit en provenance d'une autre Partie ou la prestation d'un service par un fournisseur d'une autre Partie si le produit ou le service ne répond pas aux exigences de ces mesures ou n'est pas approuvé selon la procédure de la Partie».

En d'autres termes, tout produit importé au Canada devrait répondre aux normes environnementales canadiennes relatives à ce produit. Les normes environnementales relatives à un produit sont celles qui ont trait à la sécurité ou à d'autres caractéristiques de ce produit. Si les exportateurs d'autres pays Parties à l'ALENA ne les respectent, ils ne pourront avoir accès au marché canadien.

Les procédés de production inquiétaient les environnementalistes. Une norme relative aux procédés porte sur la façon dont une marchandise est fabriquée; elle ne touche pas nécessairement les caractéristiques ou la sécurité de cette marchandise. La définition d'une «norme» dans l'ALENA, contenue dans l'article 915, comprend les «procédés et méthodes de production». L'Accord permet donc aux Parties, y compris les provinces et les organismes de normalisation non gouvernementaux, de vérifier si les fabricants étrangers respectent les normes environnementales volontaires relatives aux procédés. Le respect de ces normes est un élément important dans l'exécution des projets d'étiquetage volontaire tels que le Programme de choix environnemental du Canada et de projets de fabrication volontaire tels que le Programme ISO 9000 de l'Organisation internationale de normalisation.

Par contre, l'Accord n'assure pas une vérification directe de l'application des normes environnementales obligatoires relatives aux procédés dans un autre pays. La vérification extra-territoriale de l'application des normes techniques exigerait une renonciation au principe de la souveraineté, y compris la souveraineté des gouvernements fédéral et provinciaux et des administrations locales. Les implications éventuelles d'une telle politique sont examinées dans la section ci-dessus portant sur l'extra-territorialité. À l'heure actuelle, il n'y a pas de consensus au Canada en faveur d'une dérogation aussi grave au principe de la souveraineté du Canada.

Deuxièmement, bien que les négociations de l'ALENA aient rejeté le principe de l'extra-territorialité unilatérale, l'Accord ne passe pas cette question sous silence. Il oblige les Parties à faire respecter les normes environnementales obligatoires relatives aux procédés sur une base de coopération. L'alinéa 913.2 (d) nécessiterait une action commune par le Comité des mesures normatives en ce qui a trait à l'amélioration de la coopération dans l'élaboration, l'application et l'exécution des mesures normatives». Les paragraphes 913.4 et 913.5 prévoient la formation de «sous-comités» ou de «groupes de travail» pour la mise en place de mesures de coopération dans des domaines tels que : les bonnes pratiques de fabrication; les bonnes pratiques de laboratoire; les prescriptions relatives à l'emballage et à l'étiquetage; les directives pour l'évaluation des substances chimiques; la création et la mise en application d'un système uniforme de classification et de communication en matière de risques chimiques; les critères d'évaluation des dangers éventuels que posent les marchandises pour l'environnement; les méthodes d'évaluation des risques; l'homologation des produits et la surveillance après la mise sur le marché; les principes d'accréditation et de reconnaissance des organismes d'évaluation de la conformité; les programmes d'exécution, y compris la formation et les inspections par le

personnel chargé de la réglementation, des analyses et de l'exécution des obligations. De plus, le paragraphe 913.4 de l'Accord permet explicitement à ces sous-comités ou groupes de travail de «compter ou de consulter» des organismes non gouvernementaux, des scientifiques et des experts techniques. Grâce à cette coopération, les Parties seront plus en mesure de comprendre les règles et les stratégies qu'adoptent les autres pays pour répondre aux problèmes environnementaux.

(ix) Transparence des normes

Les Canadiens sont habitués à un système de réglementation ouvert qui donne au public l'occasion d'apporter sa contribution. Les dispositions de l'ALENA sur les points d'information, la notification et la transparence permettent aux organisations écologiques canadiennes et aux particuliers non seulement d'être informés de tous les projets d'adoption ou de modification de normes environnementales au Canada, au Mexique ou aux États-Unis mais également d'obtenir les textes des mesures projetées, de présenter des commentaires par écrit sur ces mesures, de discuter de ces commentaires avec l'organisme de réglementation responsable et d'assurer leur prise en considération dans les processus de réglementation des trois pays.

Les paragraphes 910.1 et 910.3 du chapitre sur les mesures normatives obligent les Parties à offrir au moins un point d'information où les membres du public des autres pays signataires pourraient obtenir le texte de toute mesure normative «projetée, adoptée ou appliquée». En vertu du paragraphe 909.1, l'avis d'un règlement technique devrait être publié «au moins 60 jours» avant son adoption ou sa modification «de manière à permettre aux personnes intéressées de prendre connaissance de la proposition».

En vertu de ce même paragraphe, une copie de la mesure proposée devrait être fournie «aux autres Parties et aux personnes intéressées» qui en font la demande. La Partie chargée de la réglementation «ménagera, sans discrimination, aux autres Parties et aux personnes intéressées la possibilité de présenter des observations par écrit, discutera sur demande de ces observations et tiendra compte de ces observations et du résultat des discussions». En outre, conformément au paragraphe 909.6, «si une Partie permet à des personnes n'appartenant pas aux administrations publiques sur son territoire de participer à l'élaboration de mesures normatives, elle permettra aussi aux personnes n'appartenant pas aux administrations publiques des autres Parties d'y participer».

Dans l'ensemble, les dispositions relatives à la transparence et à la participation du public contenues dans le chapitre sur les mesures normatives sont importantes. En fait, elles assurent à tous les Canadiens, ainsi qu'aux organisations environnementales canadiennes, la possibilité d'intervenir directement dans le processus d'établissement des normes environnementales et des règlements techniques éventuels qui touchent les produits et les procédés de tous les pays signataires de l'ALENA.

(x) Fardeau de la preuve

Lorsque les Parties à un accord international n'arrivent pas à s'entendre sur un aspect de l'accord, elles peuvent recourir à un mécanisme officiel de règlement des différends. Les organisations écologiques estimaient très important que, dans un tel cas, la Partie contestant une mesure environnementale soit tenue de prouver son incompatibilité avec l'accord. Le paragraphe 914.4 répond entièrement à leur demande, car il établit «qu'une

Partie affirmant qu'une mesure normative d'une autre Partie est incompatible avec les dispositions du présent chapitre aura la charge d'établir cette incompatibilité.

(xi) Règlement des différends

Dans le droit commercial international, la Partie plaignante a généralement le droit de choisir l'instance à laquelle elle recourt pour régler un différend. Dans le cas d'un différend soulevant des aspects factuels concernant une mesure adoptée ou maintenue pour protéger son environnement, le paragraphe 2005.4 de l'ALENA autorise, par ailleurs, la Partie défenderesse à décider d'assujettir le différend au seul mécanisme de règlement des différends de l'ALENA. En d'autres termes, le Canada est libre de choisir par quelle autorité serait réglés les différends concernant l'environnement.

Les principaux points pris en considération par les groupes spéciaux de règlement des différents établis en vertu de l'ALENA ne devraient pas varier beaucoup par rapport à ceux pris en considération par les groupes semblables établis en vertu du GATT. Néanmoins, l'ALENA offre deux avantages possibles : (1) des réunions entre le groupe spécial et des experts en environnement; (2) la mise sur pied d'un conseil d'examen scientifique pour étudier les aspects factuels d'une question environnementale.

(xii) Coopération et suivi

Le chapitre de l'ALENA sur les mesures normatives assure un mécanisme permanent de coopération tripartite pour la surveillance, la législation, la réglementation et l'exécution des obligations portant sur l'environnement de même qu'un mécanisme de consultation pour les différends sur les questions environnementales. Il permet également aux provinces, aux organisations environnementales et aux personnes intéressées de participer directement à diverses activités de suivi.

Le paragraphe 913.1 prévoit la création d'un Comité des mesures normatives. Ce comité, dont les fonctions sont précisées au paragraphe 913.2, serait notamment chargé de «suivre la mise en oeuvre et l'application» des dispositions du présent chapitre; de «faciliter la démarche par laquelle les Parties harmonisent leurs mesures normatives»; de «constituer un organe pour les consultations des Parties sur les questions relatives aux mesures normatives»; et «d'améliorer la coopération dans l'élaboration, l'application et l'exécution des mesures normatives». En vertu des paragraphes 914.1 et 914.2, advenant une question soulevée au sujet d'une mesure normative d'une Partie, le comité doit, soit directement ou avec l'aide d'organismes experts, fournir des «avis ou des recommandations techniques» aux Parties.

Le paragraphe 913.6 permet de faire «participer aux travaux du Comité, des représentants des gouvernements d'un État ou d'une province». Dans la mesure où les normes environnementales et les activités d'exécution relèvent pour une large part de gouvernements ou d'administrations infranationaux dans les trois pays, la possibilité d'une participation directe aux travaux du comité serait importante pour l'acquittement des responsabilités de celui-ci. De même, aux termes du paragraphe 913.4 de l'Accord, les sous-comités ou groupes de travail établis par le comité pourraient «compter ou consulter» des représentants d'organismes non gouvernementaux.

Grâce à l'ensemble de ces dispositions, les préoccupations environnementales compteront de façon régulière et approfondie à l'échelle de l'Amérique du Nord. Par exemple, le paragraphe 913.5 prévoit la création d'un Conseil des normes automobiles. Les activités de ce Conseil couvrent, entre autres, «les émissions des sources mobiles sur route et hors route».

Le paragraphe 913.5 prévoit aussi l'établissement d'un Sous-comité des normes relatives au transport terrestre. Selon le programme de travail de ce sous-comité, la compatibilité devrait être assurée dans un délai de trois ans pour les normes concernant «les émissions et les niveaux de pollution non couverts par le programme de travail du Conseil des normes automobiles». En vertu du même programme de travail, les Parties devront assurer la compatibilité de leurs mesures normatives respectives pour le transport des marchandises dangereuses d'ici six ans. Tel que discuté plus tôt, ces modifications passent par un renforcement de la rigueur des normes.

D'autres sous-comités et groupes de travail pourront être créés par le Comité des mesures normatives à la suite de l'entrée en vigueur de l'Accord. La tâche qui incombe à ces comités est preuve du rôle positif qu'ils pourront jouer dans l'accroissement de la protection de l'environnement continental.

G. MESURES SANITAIRES ET PHYTOSANITAIRES

Les dispositions visant à protéger la santé et la vie des animaux et des plantes contre les parasites et agents pathogènes étrangers ou à protéger la santé et la vie des personnes et des animaux contre les effets possibles des contaminants présents dans les produits alimentaires, aliments pour animaux ou boissons importés, sont contenues dans la section B du chapitre sur l'agriculture et les mesures sanitaires et phytosanitaires.

(i) Droit de protéger la vie et la santé

Contrairement au chapitre 9 qui porte sur les mesures normatives, la section sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (MSP) ne fait pas explicitement état de l'environnement. Néanmoins, certaines de ces mesures pourraient elles aussi comporter une dimension environnementale accessoire. Par exemple, on pourrait se demander si l'ALENA pourrait affecter l'aptitude du Canada à protéger sa faune et sa flore sauvages contre les parasites et agents pathogènes étrangers ou à réglementer l'utilisation des pesticides au pays.

La première question serait une préoccupation si l'ALENA obligeait le Canada à permettre l'entrée d'animaux ou de plantes portant ou contenant des parasites ou des agents pathogènes qui pourraient être nuisibles à sa faune ou à sa flore sauvages. La deuxième le serait si l'ALENA obligeait le Canada à permettre l'utilisation d'un pesticide qu'il aurait autrement refusé d'approuver ou s'il l'obligeait à autoriser l'utilisation d'un pesticide dans des circonstances ou à des doses qui n'auraient pas autrement reçues son approbation.

Selon sa version actuelle, l'ALENA autorise le Canada à adopter et à faire respecter les mesures sanitaires et phytosanitaires nécessaires afin de protéger la flore et la faune sur son territoire et d'y réglementer l'utilisation des pesticides. Quatre dispositions de l'Accord attestent que le Canada continuera de prendre, au besoin, des mesures efficaces pour

répondre aux préoccupations environnementales reliées aux mesures sanitaires et phytosanitaires.

Premièrement, le Canada conserve de façon explicite le droit d'adopter ses propres mesures sanitaires et phytosanitaires. Aux termes du paragraphe 712.1, «chacune des Parties pourra adopter, maintenir ou appliquer toute mesure sanitaire ou phytosanitaire nécessaire à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux, sur son territoire, y compris une mesure plus rigoureuse qu'une norme, directive ou recommandation internationale». D'autres paragraphes de l'article 712 exigent que les mesures sanitaires et phytosanitaires aient une justification scientifique, reposent sur une évaluation du risque, «appropriée aux circonstances», et ne soient appliquées que dans la mesure nécessaire pour atteindre le niveau de protection désiré. De plus, les mesures ne pourront constituer une «discrimination arbitraire ou injustifiable» à l'égard des produits d'une autre Partie ou une «restriction déguisée» au commerce.

Deuxièmement, le Canada peut choisir le niveau de protection qu'il juge approprié compte tenu de son propre contexte particulier et de ses priorités. À l'article 724, un niveau de protection approprié est défini comme étant «le niveau de protection de la vie et de la santé des personnes et des animaux et le niveau de préservations des végétaux qu'une Partie juge nécessaires sur son territoire».

Le droit d'une Partie de choisir son propre niveau de protection est réitéré au paragraphe 712.2 qui stipule que «nonobstant toute autre disposition de la présente section, chacune des Parties pourra, pour protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou la santé des végétaux, fixer le niveau requis de protection conformément à l'article 715».

L'article 715 oblige les Parties à tenir compte d'un ensemble de facteurs techniques et économiques au moment de l'évaluation des risques. Ces facteurs comprennent les «conditions écologiques et autres conditions environnementales pertinentes».En vertu de cet article, les Parties sont également tenues d'éviter tout écart entre les niveaux de protection si cela entraîne «une discrimination arbitraire ou injustifiable contre une marchandise d'une autre Partie ou lorsqu'elles constitueront une restriction déguisée au commerce entre les Parties».

Troisièmement, nonobstant l'objectif de faire reposer les mesures sanitaires et phytosanitaires sur des directives internationales, le Canada conserve le droit d'adopter des mesures sanitaires et phytosanitaires plus sévères que celles recommandées par des organismes internationaux. Le paragraphe 713.3 reprend les termes du paragraphe 712.1 et stipule qu'une Partie peut adopter, maintenir ou appliquer une «mesure sanitaire ou phytosanitaire plus stricte que le norme, la directive ou la recommandation internationale pertinente».

Quatrièmement, nonobstant les objectifs d'une meilleure équivalence entre les mesures sanitaires et phytosanitaires des Parties, le Canada n'est pas tenu d'abaisser le niveau de protection sanitaire ou phytosanitaire qu'il considérerait approprié dans le contexte canadien. Même si le paragraphe 714.1 oblige les Parties à chercher, «dans la plus grande mesure possible» à rendre équivalentes leurs mesures, il y est expressément indiqué que ce processus ne saurait entraîner une réduction de «la protection de la vie ou de la santé des personnes et des animaux ou la préservation des végétaux». De même, le paragraphe 714.2 oblige chacune des Parties à accepter les mesures des autres Parties comme

«équivalentes», mais seulement si «le niveau de protection requis par la Partie importatrice peut être objectivement prouvé».

En plus de ce qui précède, le Canada peut maintenir sa procédure d'homologation nationale pour les additifs alimentaires et les contaminants. Conformément au paragraphe 717.4, «toute Partie qui appliquera une procédure d'homologation pourra exiger que celle-ci donne son approbation pour l'utilisation d'un additif dans un aliment, une boisson ou un aliment pour animal, ou encore établisse une tolérance à l'égard d'un contaminant dans de tels produits, avant de leur donner accès à son marché intérieur». En d'autres termes, ces produits ne pourront entrer au Canada sans l'approbation de ce dernier.

En résumé, l'ALENA permet au Canada de déterminer le niveau de protection sanitaire ou phytosanitaire qu'il considère comme étant approprié. Le Canada aura toujours le choix soit d'adopter les mesures sanitaires ou phytosanitaires ayant été recommandées par des organismes internationaux, soit d'élaborer les mesures qui lui conviennent.

(ii) Codex Alimentarius

Au cours de son examen des mesures sanitaires et phytosanitaires, le Comité d'examen environnemental était au courant des perceptions de certains, soit :

a) que les organisations écologiques ne sont pas en mesure d'avoir connaissance des recommandations qu'élaborent les organisations internationales de normalisation et de présenter des commentaires sur ces recommandations;

b) que les normes recommandées par les organisations internationales sont moins sévères que les normes canadiennes. Ces préoccupations visaient plus particulièrement la Commission du Codex Alimentarius. Nous les examinerons dans les paragraphes qui suivent en prenant comme exemple cette commission.

La Commission du Codex Alimentarius est un organisme international financé conjointement par l'Organisation mondiale de la santé et par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Ses membres englobent plus de 100 gouvernements du monde entier, y compris le Canada. La Commission établit les normes recommandées en matière de nutrition et d'innocuité des produits alimentaires, y compris l'établissement des limites maximales de résidu proposées pour les contaminants, tels que les résidus de pesticides, dans les aliments.

La participation du Canada à la Commission du Codex Alimentarius est coordonnée par Santé et Bien-être social Canada, qui consulte toute organisation canadienne souhaitant contribuer à l'élaboration de la position canadienne sur les recommandations proposées par la Commission. Les organisations qui désirent participer au processus de consultation reçoivent de Santé et Bien-être social Canada la documentation sur les limites maximales de résidu proposées par la Commission. Elles peuvent également assister aux réunions de la Commission aux côtés de la délégation canadienne.

En conséquence, la première préoccupation en ce qui a trait à la Commission du Codex Alimentarius n'est pas fondée. Les recommandations de la Commission sont transparentes et les organisations écologiques intéressées peuvent non seulement participer activement à

la préparation des positions du Canada sur ces recommandations mais également assister aux réunions au cours desquelles les recommandations sont examinées.

Le Comité d'examen environnemental a obtenu une comparaison des limites maximales de résidu du Canada et du Codex. Sur un total de 451 points de comparaison, les limites du Codex et du Canada étaient les mêmes dans 171 cas; celles du Codex étaient plus sévères dans 104 cas et moins sévères dans 176 cas. Une comparaison semblable des limites américaines avec celles du Codex a révélé, pour 941 points de comparaison, que les limites étaient les mêmes dans 398 cas, que celles du Codex étaient plus sévères dans 382 cas et qu'elles l'étaient moins dans 161 cas.

Une étude similaire a été entreprise par le *Consumers Union* des États-Unis. L'étude conclut que bon nombre de normes internationales sont plus élevées que les normes américaines. L'harmonisation pourrait donc permettre d'améliorer certaines normes américaines, voire un bon nombre d'entre elles. Cela est particulièrement vrai pour les limites maximales de résidus de pesticides dans les produits alimentaires.[15]

Par conséquent, l'allégation que les limites maximales de résidu recommandées par la Commission du Codex Alimentarius sont généralement moins sévères que celles du Canada ou des États-Unis n'est pas fondée. Certaines sont moins sévères, d'autres plus sévères.

Les différences entre les limites recommandées dans le Codex et celles adoptées par le Canada s'expliquent entre autres par le fait que celui-ci possède son propre processus d'approbation national. Le Canada n'adopte pas automatiquement les limites recommandées par le Codex ou par tout autre pays. Dans tous les cas, sans exception, il effectue un examen indépendant des données scientifiques. Lorsqu'il dispose de données suffisantes sur lesquelles se fonder pour proposer une limite maximale de résidu, le gouvernement doit suivre les étapes prévues dans la politique de réglementation du Canada pour répondre aux exigences de notification et de transparence. En vertu de cette politique, les Canadiens, en particulier ceux qui sont les plus susceptibles d'être touchés par un projet de règlement, doivent en être informés et avoir la possibilité de participer à son élaboration.

(iii) Transparence

Les dispositions relatives à la transparence contenues dans la section sur les mesures sanitaires et phytosanitaires permettront aux organisations écologiques canadiennes, ou aux particuliers, d'influer sur les normes qui seront adoptées par les trois pays. Elles permettront, par exemple, aux organisations écologiques canadiennes de soumettre des commentaires sur la quantité de résidus de pesticides permis sur les fruits et légumes américains et mexicains, peu importe que ces produits soient destinés à la consommation intérieure ou à l'exportation au Canada. Nous ne pouvons cependant pas imposer nos normes aux autres et vice-versa.

Comme dans le chapitre sur les mesures normatives, les Parties sont tenues de publier un avis dans les 60 jours précédant l'adoption ou la modification proposée d'une mesure sanitaire ou phytosanitaire. Aux termes du paragraphe 718.1, des copies devront être

---

15. United States Consumers Union, Understanding GATT.

remises sur demande «aux autres Parties et personnes intéressées». De plus, la Partie chargée de la réglementation devra obligatoirement permettre «sans discrimination, aux autres Parties et aux personnes intéressées de formuler des commentaires par écrit et, sur demande, discuter et prendre en compte ces commentaires ainsi que les résultats des discussions».

(iv) Règlement des différends

En vertu du paragraphe 2005.4 de l'ALENA, dans le cas d'un différend soulevant «des points de fait concernant l'environnement, la santé, la sécurité ou la conservation», la Partie ayant adopté une mesure «pour protéger la santé et la vie des personnes, des animaux ou préserver les végétaux, ou pour protéger son environnement» a la possibilité de décider que le différend soit examiné uniquement suivant le mécanisme de règlement des différends de l'ALENA. Cette possibilité offre les mêmes avantages que ceux indiqués dans le cas des mesures normatives.

H. BIENS ET SERVICES LIÉS À LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

L'ALENA renferme un certain nombre de dispositions qui devront faciliter les échanges de produits et de services liés à la protection de l'environnement. Depuis quelques années, le Mexique intensifie ses efforts de surveillance de l'environnement et d'application des normes environnementales. Son marché pour le matériel de protection de l'environnement pourrait atteindre, selon les estimations, 300 millions de dollars en 1992. Les produits importés devraient représenter 36 millions de dollars (12 p. 100) de ce montant total. L'annexe 302.2 de l'ALENA oblige le Mexique à éliminer ses droits de douane sur tout matériel de protection de l'environnement dans un délai de 10 ans.

Les compétences du Canada dans le domaine du matériel et des services liés à la protection de l'environnement sont largement reconnues dans le monde. Les domaines d'intérêt pour les exportations canadiennes au Mexique comprennent les techniques d'élimination des déchets, les services de consultation concernant les déchets dangereux et non dangereux, les services de génie-conseil, le traitement des eaux usées, la restauration de l'environnement et les équipements de filtration et de purification.

L'annexe 602.3 permet le commerce transfrontière du gaz naturel et de l'électricité. La même annexe permet aux investisseurs canadiens de produire de l'électricité au Mexique pour leur propre usage ou pour la vente au service d'électricité de ce pays. En vertu de l'article 605 (qui sera applicable au Canada et aux États-Unis), une Partie productrice pourra imposer des restrictions proportionnelles aux achats traditionnels de la Partie importatrice par rapport à l'approvisionnement total, sur la vente d'énergie à une autre Partie.

L'ALENA contient une autre disposition qui pourrait avoir des répercussions positives et immédiates sur l'environnement. En effet, l'annexe 300-A oblige le Mexique à abroger son décret sur le transport automobile dès l'entrée en vigueur de l'ALENA. Les entreprises mexicaines pourront donc commencer immédiatement à rajeunir leurs flottes de camions et d'autobus et de les doter d'un équipement moins polluant fabriqué au Canada. En vertu de l'article 2001 (Annexe 1), les entreprises mexicaines pourront commencer à offrir des services de camions au Canada six ans après l'entrée en vigueur de l'ALENA. Le

paragraphe 904.1 autorise le Canada à vérifier que tout équipement qui entrerait au Canada se conforme à ses normes environnementales.

Aux termes de l'annexe 1603, les gens d'affaires ainsi que les professionnels qui fournissent du matériel ou des services de protection de l'environnement se verront accorder les privilèges liés à l'admission temporaire dans les autres pays parties à l'ALENA.

Aux termes de l'article 401 de l'ALENA, les dépenses engagées pour satisfaire aux exigences en matière de lutte contre la pollution de l'environnement, constituent des coûts admissibles lors du calcul du contenu nord-américain des biens. Dans certains cas, le calcul du contenu régional s'impose afin d'établir si la marchandise en cause peut bénéficier du traitement tarifaire de l'ALENA. Ainsi, les sociétés qui engagent de grosses dépenses en faveur de l'environnement verront ces dernières prises en compte dans le calcul du contenu qui s'applique à leur région.

L'Accord prévoit étendre ces privilèges aux scientifiques et au personnel de services touristiques, y compris les personnes faisant la promotion de l'écotourisme.

I. INVESTISSEMENTS

Certains Canadiens craignaient que les entreprises puissent transférer leurs opérations dans le pays de la zone de libre-échange qui possède les normes environnementales les moins sévères ou qui applique ces normes le moins rigoureusement. Un certain nombre de dispositions de l'ALENA, particulièrement dans les chapitres sur les investissements et les mesures normatives, auront pour effet de réduire le risque d'un déménagement important d'entreprises qui seraient motivées par la rigueur des normes environnementales ou de leur application. Le chapitre V présente des preuves empiriques sur la probabilité d'investissements dans les paradis de pollueurs.

Cinq dispositions du chapitre sur les investissements auront une incidence directe sur les liens entre les enjeux environnementaux et les nouveaux investissements. Premièrement, le paragraphe 1114.1 permet à une Partie «d'adopter, de maintenir ou d'appliquer une mesure qu'elle considère nécessaire pour que l'activité de l'investissement effectué sur son territoitre». En vertu de cette disposition, les Parties à l'ALENA pourront poser des conditions d'ordre environnemental, telles qu'une évaluation des risques, pour les nouveaux investissements sur leur territoire respectif.

Deuxièmement, en ce qui a trait aux mesures intérieures concernant la santé, la sécurité ou l'environnement, le paragraphe 1114.2 stipule qu'une Partie «ne doit pas renoncer ni déroger, ou offrir de renoncer ou de déroger, à de telles mesures dans le dessein d'encourager l'établissement, l'acquisition, l'expansion ou le maintien sur son territoire d'un investissement effectué par un investisseur». Un pays qui croit qu'un autre a offert ou fourni un tel encouragement sera autorisé à demander des consultations en vue d'éviter toute pratique de ce genre. Cet article constituerait un point tournant au niveau de l'investissement étranger. La conclusion d'une entente entre les 3 pays membres de l'ALENA, visant à condamner formellement toute dérogation aux normes environnementales en vue de stimuler l'investissement établirait un nouveau principe au niveau des échanges commerciaux et continuerait d'influencer toute entente future.

Troisièmement, le paragraphe 1106.2 accorde la priorité à des mesures concernant la santé, la sécurité et l'environnement sur une interdiction de l'ALENA relative aux exigences en matière de rendement liée au transfert de technologie. En d'autres termes, cette disposition reconnaît que le respect des mesures environnementales nécessaires peut aussi indirectement entraîner qu'un investissement soit accompagné d'une technologie précise.

Quatrièmement, et étroitement lié à la précédente exception vient le paragraphe 1106.6, qui accorde la priorité à des mesures environnementales sur certaines interdictions de l'ALENA relatives aux exigences en matière de rendement liées à l'achat de produits intérieurs ou à l'importation ou l'exportation de produits. En d'autres termes, cette disposition reconnaît que le respect des mesures nécessaires concernant l'environnement ou la conservation peuvent aussi favoriser indirectement les biens et services intérieurs.

Cinquièmement, les articles 1116 et 1117 du chapitre sur les investissements permettront le règlement, par arbitrage international, d'un différend entre une Partie et un investisseur d'une autre Partie. Dans un tel cas, l'article 1133 de l'ALENA assure que le tribunal international pourra, «à la demande d'une Partie contestante ou, si les parties contestantes n'y consentent pas, de sa propre initiative, nommer un ou plusieurs experts qui auront pour tâche de lui présenter un rapport écrit sur toute question de fait se rapportant aux questions d'environnement, de santé, de sécurité ou autres questions à caractère scientifique soulevées par une partie contestante au cours d'une procédure, sous réserve des modalités et conditions arrêtées par les parties contestantes». L'intention de ce paragraphe est d'assurer que le tribunal aura la possibilité de tenir compte des considérations environnementales avant de rendre une décision concernant un différend entre un investisseur et un gouvernement.

Cinq dispositions du chapitre sur les mesures normatives pourront également s'appliquer à l'examen du lien entre un investissement et des questions environnementales. Comme il a été indiqué précédemment, le paragraphe 909 de ce chapitre permettra aux gouvernements et aux citoyens d'une Partie d'influer sur les activités d'établissement des normes d'autres Parties à l'ALENA. Les paragraphes 906.1 et 906.2 obligent les Parties à rechercher l'harmonisation à la hausse de leurs mesures normatives. Toutes ces dispositions feront en sorte que les Parties pourront répondre à toute préoccupation concernant le niveau de leurs normes environnementales respectives et elles devront permettre de réduire les écarts entre les normes des trois partenaires de l'ALENA.

En outre, le paragraphe 913.2 de l'ALENA exigera que chaque pays membre collabore à «l'élaboration, l'application et l'exécution des mesures normatives». De plus, le paragraphe 913.5 de l'Accord prévoit la création de sous-comités et de groupes de travail pour s'occuper de points comme les «programmes d'exécution, y compris la formation et les inspections effectuées par le personnel chargé de la réglementation, de l'analyse et de l'exécution». Prises dans l'ensemble, ces dispositions devront permettre aux Parties à l'ALENA de traiter de tout problème concernant les pratiques de mise en application de leurs partenaires de l'ALENA.

J. BREVETS

Les dispositions de l'ALENA en matière de brevets sont conformes à la législation canadienne actuelle sur les brevets et la protection des obtentions végétales.

Les brevets donnent des droits de propriété conditionnels et limités dans le temps aux créateurs de nouvelles inventions, ce qui incite les particuliers, les universités, les instituts de recherche et les sociétés à poursuivre la recherche scientifique et technique en offrant un avantage pécuniaire éventuel à l'inventeur. À part trois exceptions dans le domaine de l'environnement, l'article 1709.1 de l'ALENA exigera que des brevets soient disponibles «pour toute invention, qu'elle se rapporte à un produit ou à un procédé, dans tous les domaines technologiques, à condition qu'elle soit susceptible d'application industrielle».

La première exception à cette règle est donnée au paragraphe 1709.2 : une Partie à l'Accord pourra soustraire du système de brevet «les inventions dont il est nécessaire d'empêcher l'exploitation commerciale sur son territoire pour protéger l'ordre public ou la moralité, y compris pour protéger la santé ou la vie des personnes et des animaux, ou préserver les végétaux, ou pour éviter de graves atteintes à la nature ou à l'environnement, à condition que cette exclusion ne tienne pas uniquement au fait que la Partie interdit l'exploitation commerciale sur son territoire du produit qui fait l'objet du brevet».

La deuxième et la troisième exceptions, qui sont données au paragraphe 1709.3, permettront à une Partie de soustraire de la brevetabilité «les végétaux et les animaux autres que les micro-organismes» ainsi que «les procédés essentiellement biologiques d'obtention de végétaux ou d'animaux, autres que les procédés non biologiques et microbiologiques».

K. RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS

Les environnementalistes se sont préoccupés non seulement de la question des normes environnementales, mais aussi de celle du règlement des différends. Les dispositions institutionnelles et les procédures de règlement des différends de l'ALENA sont régies par les dispositions du chapitre 20 de l'Accord. Un litige oppose habituellement une société ou un groupe de sociétés d'un pays exportateur à une agence administrative d'un pays importateur.

Les gouvernements des deux pays pourront intervenir si ce litige mène à une controverse quant à l'interprétation ou à l'application de l'Accord. À ce point, le litige pourra devenir un différend officiel entre les deux gouvernements : s'il ne peut être réglé par la consultation, l'un des deux gouvernements deviendra le plaignant et l'autre le défenseur, conformément au mécanisme de règlement des différends. Après avoir entendu les arguments des deux gouvernements, un groupe spécial chargé du règlement des différends présentera ses conclusions et ses recommandations. Les deux Parties seront alors tenues de les respecter.

(i) Membres des groupes spéciaux

En vertu du paragraphe 2009.1 de l'ALENA, une liste trilatérale permanente d'au plus 30 candidats au poste de membres des groupes spéciaux devra être dressée par consensus. En cas de différend, les services de cinq d'entre eux seront normalement retenus. Le paragraphe 2009.2 exige que ces candidats soient «choisis strictement pour leur objectivité, leur fiabilité et leur discernement».

L'ALENA n'exclut pas de cette liste les personnes versées en environnement, pas plus qu'il ne les oblige à y être inscrites, et il en est de même pour les autres domaines spécialisés comme l'agriculture, l'énergie, les pêches, la foresterie, l'exploitation minière, le secteur

manufacturier et celui des services. Les membres doivent «avoir une connaissance approfondie ou une bonne expérience du droit, du commerce international, des autres questions traitées dans le présent accord, ou de la résolution de différends découlant d'accords commerciaux internationaux».

(ii) Présentations sur l'environnement

L'ALENA offre trois moyens de soumettre les questions d'environnement à l'attention du groupe spécial chargé du règlement des différends : les considérations environnementales peuvent être incluses dans les présentations de la Partie contestante; un groupe spécial peut demander un avis technique de toute personne ou organisation; un groupe spécial peut demander un rapport écrit à un conseil d'examen scientifique sur tout point de fait concernant des questions d'environnement.

La première méthode, classique, consisterait, pour les Parties, à inclure leurs arguments sur les considérations environnementales pertinentes dans leurs présentations respectives au groupe.

De plus, l'ALENA offre deux nouveaux mécanismes pour présenter les aspects environnementaux d'un litige au groupe spécial. L'article 2014 permet au groupe, à la demande d'une des Parties contestantes ou de son propre chef, «d'obtenir des renseignements et des conseils techniques de toute personne ou organisme, selon qu'il le jugera à propos, à condition que les Parties contestantes en conviennent ainsi, et sous réserve des modalités qu'elles arrêteront».

Le paragraphe 2015.1 permet à un groupe spécial chargé du règlement des différends, à la demande d'une Partie contestante ou de son propre chef, de «demander à un conseil d'examen scientifique un rapport écrit sur les points de fait concernant les questions d'environnement, de santé ou de sécurité ou les autres questions scientifiques soulevées par une Partie contestante au cours de la procédure, sous réserve des modalités dont pourront convenir les Parties contestantes». Le paragraphe 2015.2 stipule que les membres d'un conseil d'examen scientifique «seront choisis par le groupe spécial parmi des experts scientifiques indépendants très qualifiés, à la suite de consultations avec les Parties contestantes et les organismes scientifiques mentionnés dans les règles de procédure types établies en application du paragraphe 2012 (1)».

Ces dispositions permettront à un groupe spécial de demander une multitude de données sur les conséquences environnementales d'un différend, mais elles n'engloberont toutefois pas la présentation directe, à ces groupes, de documents non demandés. Cette position reflète trois considérations : premièrement, le rôle des groupes spéciaux chargés du règlement des différends serait de régler les litiges entre les gouvernements. Deuxièmement, l'acceptation de mémoires non requis provenant de toute personne intéressée ou d'une organisation quelconque de l'une des Parties à l'ALENA pourrait alourdir le processus de règlement des différends sans apporter de nouveaux renseignements. Troisièmement, les prescriptions relatives aux groupes d'experts techniques et aux conseils d'examen scientifique autoriseraient un groupe spécial chargé du règlement des différends à chercher à obtenir des renseignements de toute source qui l'aiderait à établir sa détermination.

(iii) Procédures du groupe spécial

En vertu du paragraphe 2012.1, «les audiences, les délibérations et le rapport initial du groupe spécial, ainsi que tous les documents et communications qui lui auront été soumis seront confidentiels». Par ailleurs, le paragraphe 2017.4 stipule que «le rapport final du groupe spécial sera publié 15 jours après sa transmission à la Commission, à moins que celle-ci n'en décide autrement». Ce rapport inclura les constatations de fait et les recommandations du groupe spécial; il sera en outre accessible au public.

L. PUBLICATION ET COMMENTAIRES PUBLICS

Les questions environnementales se répercutent sur tout le continent. Les Canadiens veulent être au courant des décisions prises dans d'autres pays, si elles peuvent avoir des conséquences pour notre environnement. Les dispositions relatives à la publication, à la notification et à la transparence sont contenues dans plusieurs chapitres de l'ALENA. Les dispositions précises sur les mesures normatives (article 909) et les mesures sanitaires et phytosanitaires (article 718) ont déjà été mentionnées. De plus, aux termes de l'annexe 803 du chapitre sur les mesures d'urgence, des pétitions en vue de la prise de mesures d'urgence «seront rendues publiques dans les moindres délais» et les autorités chargées des enquêtes «en publieront avis dans le journal officiel de la Partie», tiendront «une audience publique» et «publieront dans les moindres délais...un rapport» de leurs constatations et de leurs conclusions motivées sur toutes les questions pertinentes. À l'article 1306 du chapitre sur les télécommunications, on exige que chacune «des Parties rendra publiques ses mesures concernant l'accès et le recours aux réseaux et services publics de transport des télécommunications».

Le paragraphe 1802.1 constitue une disposition générique de l'ALENA qui exige que «ses lois, règlements, procédures et décisions administratives d'application générale concernant toute question visée par le présent accord soient publiés ou rendus publics d'une autre manière dans les moindres délais pour permettre aux personnes et aux Parties intéressées d'en prendre connaissance». Le paragraphe 1802.2 exige que «dans la mesure du possible, chacune des Parties (a) publiera à l'avance toute mesure du genre qu'elle envisage d'adopter, et (b) ménagera aux personnes et aux Parties intéressées une possibilité raisonnable de la commenter».

Ces dispositions garantissent que les intéressés pourront être informés de toute mesure relative à l'application de toute question couverte par l'ALENA, en vigueur au Canada, aux États-Unis et au Mexique. Dans la mesure du possible, chaque Partie est également tenue d'offrir la possibilité aux personnes intéressées de l'une ou l'autre des Parties à l'ALENA de connaître à l'avance toutes les nouvelles mesures proposées, et de présenter leur avis sur ces nouvelles mesures à l'organisme réglementaire compétent. Ainsi, les Canadiens intéressés, les organisations écologiques canadiennes ou les associations commerciales canadiennes auront la possibilité d'examiner et de commenter toute nouvelle mesure envisagée par l'une ou l'autre des Parties à l'ALENA, en vertu de l'un ou l'autre des chapitres de l'Accord.

M. ACCESSION

Le paragraphe 2204.1 de l'Accord stipule que «tout pays ou groupe de pays pourra accéder au présent accord, sous réserve des conditions convenues entre ce pays ou

groupe de pays et la Commission et après approbation conformément aux procédures d'approbation applicables de chaque pays». En vertu de ce paragraphe, d'autres pays pourront devenir parties à l'Accord sans qu'il soit nécessaire d'en renégocier les dispositions. En d'autres termes, les nouveaux pays membres devront accepter et respecter les dispositions actuelles de l'ALENA, y compris celles en matière d'environnement.

N. TARIFS ET DROITS DE DOUANE EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT

Dans le cadre des consultations qui ont précédé l'ALENA, les propositions faites par les organisations écologiques, en ce qui concerne les tarifs et les droits en matière d'environnement, présentaient trois perspectives très différentes, soit celle du traitement des dépenses en environnement engagées par les autorités fédérales, provinciales et locales au nom de sociétés, celle du traitement des biens produits dans des pays où les normes environnementales et leur application sont moins rigoureuses qu'au Canada et celle du financement des programmes de protection de l'environnement et de mise en application. Ces propositions n'ont pas été acceptées pour les raisons suivantes.

(i) Subventions au titre de l'environnement

L'ALENA ne contient aucune disposition concernant les subventions et les droits compensateurs en général ou encore les subventions au titre de l'environnement. L'article 103 de l'Accord confirme les «droits et obligations existants» des Parties aux termes de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce. Par conséquent, les règles concernant les subventions et les droits compensateurs applicables au commerce entre les Parties à l'ALENA continueront d'être celles contenues dans le Code des subventions du GATT.

Selon l'Accord général, une demande de droits compensateurs peut normalement être présentée s'il existe des preuves suffisantes qu'il y a (a) subvention, (b) préjudice et (c) lien de causalité entre les importations subventionnées et le préjudice allégué. Si ces trois conditions sont remplies, le pays importateur peut imposer un «droit compensateur» dont l'objet est de compenser le préjudice découlant de la subvention. Ce droit compensateur ne peut excéder la valeur unitaire de la subvention accordée par le gouvernement étranger et ne peut s'appliquer qu'aux produits subventionnés importés du pays qui accorde la subvention.

Une subvention au titre de l'environnement qui est «généralement accessible» à toutes les sociétés d'un pays n'est habituellement pas considérée comme donnant droit à compensation. Ainsi, le gouvernement du Canada pourrait offrir soit une subvention directe, soit une déduction fiscale à toutes les sociétés canadiennes pour leurs investissements dans la technologie ou le matériel de lutte contre la pollution sans grand risque de déclencher une enquête en matière de droits compensateurs. Par contre, s'il n'offre ce programme qu'à une seule société ou à un seul groupe de sociétés, les producteurs d'autres pays pourraient demander à leur gouvernement d'ouvrir une enquête en vue de l'imposition de droits compensateurs s'ils estiment subir un préjudice du fait des importations en provenance du pays accordant la subvention.

Dans les Négociations commerciales multilatérales (NCM) en cours, des efforts sont déployés en vue de soustraire exceptionnellement aux mesures compensatrices certaines

formes d'aide gouvernementale dans le domaine de la recherche. S'ils aboutissent, cela voudra dire que, moyennant certaines conditions, les subventions gouvernementales favorisant la recherche à des fins environnementales ne donneront pas matière à compensation. De plus, en réglementant les pratiques de subventionnement qui pourraient être considérées comme entravant l'ajustement des prix en fonction des coûts environnementaux, le texte proposé dans le cadre des NCM relativement aux subventions viendrait renforcer le principe du «pollueur-payeur» de l'OCDE.

(ii) Droits compensateurs en environnement

Certains représentants des secteurs de l'environnement et des affaires sont d'avis que l'application de normes environnementales moins rigoureuses ou encore la non-application des normes existantes devraient faire l'objet d'un «droit compensateur en environnement». Ce droit aurait pour but d'égaliser les coûts relatifs à la protection de l'environnement engagés par des sociétés situées dans les différents pays de l'ALENA.

Le chapitre sur la migration des entreprises traite des conséquences économiques lorsqu'il y a différence entre les normes environnementales et entre les niveaux d'application de ces normes. La présente section porte sur la notion de droit compensateur en environnement selon une perspective stratégique.

Aux dires de ses promoteurs, l'égalisation des coûts environnementaux découlant d'une différence entre les normes ou encore entre les niveaux d'application des normes pourrait avoir trois effets bénéfiques : d'abord, réduire le risque de voir l'industrie faire pression, pour des raisons concurrentielles, en vue d'abaisser les normes environnementales au plus bas dénominateur commun des pays signataires de l'ALENA; deuxièmement, diminuer la tentation de relocaliser, pour des raisons économiques, les installations de production dans le pays de l'ALENA où les normes environnementales sont les moins rigoureuses ou les moins respectées; et, troisièmement, faciliter l'adoption de politiques favorisant la prise en compte intégrale des coûts environnementaux, en encourageant toutes les sociétés à mettre en oeuvre des pratiques analogues de lutte contre la pollution.

Mais l'idée peut aussi avoir ses désavantages. D'abord, des raisons légitimes peuvent justifier les différences entre les normes environnementales d'un pays à l'autre ou même d'une région à l'autre à l'intérieur d'un pays. En effet, une norme qui convient à un pays de l'ALENA peut très bien ne pas convenir à un autre, en raison, par exemple, des conditions environnementales locales, de priorités différentes en matière d'environnement ou encore de préférences socio-économiques particulières. Ainsi, des régions aussi diverses que l'Arctique canadien, les étendues désertiques du sud-ouest américain et les forêts humides du sud du Mexique ont chacune leurs propres exigences sur le plan environnemental.

Ensuite, se pose la question de savoir qui décidera des normes de protection de l'environnement en Amérique du Nord. L'imposition de normes continentales obligatoires restreindrait le droit de réglementation aux niveaux national, provincial et local. Un pays plus fort pourrait recourir au droit compensateur en environnement pour imposer ses politiques environnementales à un partenaire plus faible.

Il se peut par ailleurs qu'un pays ait des normes très sévères à l'égard de certains polluants et des normes moins sévères à l'égard d'autres. Qui décidera de la combinaison la plus appropriée?

Enfin, un tel droit compensateur pourrait bien ne pas favoriser de meilleures politiques et pratiques environnementales, puisqu'il ne s'appliquerait qu'aux produits échangés entre les partenaires de l'ALENA. Les produits destinés au marché intérieur ou à des pays tiers ne seraient pas visés. En outre, l'exportateur pourrait choisir de payer le droit compensateur plutôt que de modifier ses pratiques.

Vu les inconvénients possibles associés à la perception d'un droit compensateur en environnement, la question de l'imposition unilatérale et extraterritoriale de normes environnementales, et de leur application, n'a pas été étudiée plus à fond pendant la négociation de l'ALENA.

Quoi qu'il en soit, les Canadiens et les sociétés canadiennes s'inquiètent de l'inégalité entre les normes environnementales et des différences dans leur application. Le Canada devrait donc préférablement collaborer avec le Mexique et les États-Unis pour à la fois rehausser ces normes et resserrer leur application, à l'échelle continentale, par l'entremise du Comité des mesures normatives de l'ALENA et d'une Commission nord-américaine de coopération en matière d'environnement.

(iii) Taxe écologique

Les gouvernements des pays parties à l'ALENA doivent déterminer les ressources suffisantes pour satisfaire leurs besoins respectifs en matière de protection de l'environnement, de lutte contre la pollution et d'application des normes environnementales. Certaines organisations écologiques ont proposé d'imposer une taxe sur le commerce entre les pays signataires de l'ALENA.

Cette proposition comporte plusieurs lacunes. Par exemple, la création d'une zone de libre-échange vise à éliminer les barrières commerciales entre les parties. L'imposition d'une taxe écologique reviendrait à substituer une série de droits de douane sur les importations à une autre. Deuxièmement, plus des deux tiers des produits exportés par le Mexique entrent au Canada sans qu'aucune taxe ne soit prélevée. Par suite de l'Accord de libre-échange de 1988, le commerce entre le Canada et les États-Unis sera en grande partie exempt de droits d'ici 1993. L'imposition d'une taxe écologique sur le commerce entre les signataires de l'ALENA pourrait défavoriser les trois pays par rapport au statu quo et, dans certains cas, favoriser les fournisseurs non parties à l'ALENA. Troisièmement, les sociétés dont les produits sont écoulés sur les marchés intérieurs rejettent également des polluants. Ces sociétés devraient participer à des programmes axés sur l'environnement. Pour ces raisons, au lieu de limiter le soutien des programmes écologiques aux sociétés exportatrices, on a jugé préférable de faire contribuer toutes les entreprises aux programmes de protection de l'environnement et de lutte contre la pollution.

6. RÉSUMÉ DU CHAPITRE

Avant d'entreprendre officiellement leurs négociations, les trois partenaires avaient convenu que l'Accord traiterait des questions d'environnement liées au commerce. La

décision d'intégrer ces considérations dans l'ALENA est évidente dans plusieurs parties d'intérêt environnemental de l'Accord.

Voici des exemples de dispositions prioritaires du point de vue de l'environnement :

- Le préambule de l'ALENA précise expressément que la protection de l'environnement et la conservation sont l'un des principaux objectifs de l'Accord. On y donne aussi, comme objectifs, la promotion du développement durable et le renforcement de l'élaboration et de l'application des lois et des règlements sur l'environnement.

- Le chapitre 1 (Objectifs) comprend une exception générale relative aux obligations commerciales précises de certaines ententes internationales et bilatérales sur l'environnement et la conservation.

- Le chapitre 3 (Traitement national et accès des biens aux marchés) exige, d'ici 10 ans, l'élimination des droits sur tout le matériel et tous les produits de protection de l'environnement.

- Le chapitre 7, section B (Mesures sanitaires et phytosanitaires), permet aux pays signataires de l'Accord d'établir les niveaux de protection qu'ils jugent appropriés pour protéger la santé et la vie des personnes, des animaux et des plantes, sur leur territoire.

- Le chapitre 9 (Mesures normatives) protège le droit des différents paliers de gouvernement au Canada de déterminer le niveau de protection de l'environnement qu'ils jugent approprié dans les circonstances qui leur sont propres. Il exige que les trois pays collaborent à l'accroissement de la protection du milieu et empêche l'harmonisation à la baisse. Il prévoit la création d'un comité pour garantir, entre autres, le suivi d'enjeux comme l'élaboration, la mise en oeuvre et l'application des mesures normatives.

- Le Chapitre 11 (Investissement) contient un article d'une importance majeure, puisqu'en décourageant formellement un gouvernement de rabaisser ses normes environnementales en vie de favoriser l'investissement, il crée un précédent. Ce faisant, il établit un principe qui continuera de s'appliquer dans le cadre des ententes commerciales futures. Dans certaines conditions, les mesures environnementales ont la préséance sur les disciplines en matière d'investissement.

- Au chapitre 16 (Admission temporaire des hommes et femmes d'affaires), on permet aux gens d'affaires, au personnel touristique et aux scientifiques associés à des projets environnementaux d'entrer temporairement dans les autres pays parties à l'ALENA.

- Au chapitre 17 (Propriété intellectuelle), on permet aux Parties de soustraire du système de brevet les plantes et les animaux.

- Le chapitre 18 (Publication, notification et application des lois), appuyé par des dispositions plus précises dans d'autres chapitres, permet aux Canadiens et aux organisations écologiques canadiennes d'influer sur les mesures proposées par tout

gouvernement membre de l'ALENA en vertu de l'une ou l'autre des dispositions de l'Accord.

- Le chapitre 20 (Dispositions institutionnelles et règlement des différends) offre deux nouveaux mécanismes pour faire part de ses préoccupations environnementales aux groupes spéciaux chargés du règlement des différends et exige de ces groupes qu'ils tiennent compte de ces préoccupations pour en arriver à leurs décisions.

- Le chapitre 20 permet également à une Partie défenderesse d'exiger que tout litige à propos d'une entente internationale connue sur l'environnement ou la conservation ou à propos d'une mesure normative ayant des répercussions sur son environnement soit examiné exclusivement en vertu du mécanisme de règlement des différends de l'ALENA.

- Le chapitre 21 (Exceptions) incorpore les articles XX(b) et XX(g) du GATT. Le premier serait interprété de manière à englober les mesures environnementales nécessaires pour protéger la vie ou la santé des êtres humains, des animaux ou des plantes. Le deuxième sera interprété de manière à englober les mesures prises pour préserver les ressources naturelles biologiques ou non biologiques et non renouvelables.

L'ALENA ne contient aucune disposition permettant l'extra-territorialité unilatérale; protégeant de la menace des droits compensateurs les subventions en environnement qui n'étaient généralement pas offertes; imposant un droit compensateur en environnement ou une taxe écologique. On a conclu que l'extra-territorialité unilatérale ne serait pas avantageuse à long terme pour les intérêts tant économiques qu'écologiques du Canada. Pour des motifs non liés à l'environnement, l'ALENA n'inclut aucune disposition sur les subventions en général, pas plus que sur les subventions dans le secteur de l'environnement en particulier. Le chapitre examine un certain nombre de considérations qui vont à l'encontre d'un droit compensateur en environnement ou d'une taxe écologique sur les importations.

IV. EXAMEN ENVIRONNEMENTAL PRÉALABLE

Le présent chapitre de l'examen est une étude de l'ALENA du point de vue environnemental, qui considère les effets possibles d'une politique, d'un programme ou d'un projet proposé sur différents milieux environnementaux (p. ex. l'air, le sol ou l'eau), ainsi que des incidences socio-économiques éventuelles. Les diverses questions abordées dans ce chapitre sont regroupées sous quatre titres principaux : questions planétaires et atmosphériques, questions relatives à l'air et à l'eau, ressources renouvelables et non renouvelables, et substances toxiques et gestion des déchets.

A. CONTEXTE DE L'EXAMEN PRÉALABLE

L'ALENA, qui offre une ligne de conduite en matière d'échanges commerciaux, donne les droits, obligations et sanctions respectifs qui régiront les relations éventuelles entre les pays signataires en ce qui a trait aux investissements et aux échanges de produits, de services et de propriété intellectuelle. L'ALENA est le premier accord commercial qui fait l'objet d'un examen environnemental.

Bien que les outils d'analyse nécessaires à l'examen des répercussions environnementales des politiques ne soient pas encore au point, si l'on connaît les changements estimés quant à l'activité économique et à la structure des échanges, on peut prévoir les tendances des incidences environnementales d'un accord commercial. Toutefois, il est difficile d'estimer quantitativement les répercussions environnementales probables de l'ALENA du fait (1) que la nature du lien entre une augmentation de l'activité commerciale et économique et les conséquences environnementales qui pourraient en résulter est mal connue; (2) que les conséquences économiques découlant de l'ALENA pour le Canada pourraient être modestes en comparaison de l'ensemble du produit intérieur brut du pays; et (3) que les données de base sur l'environnement sont souvent manquantes.

Cette section du document constitue donc un examen préalable qualitatif ou une liste-type. On y examine les incidences possibles de l'ALENA sur la qualité de l'environnement du Canada, en mettant l'accent sur les questions d'ordre planétaire et atmosphérique, la qualité de l'air et de l'eau, les ressources renouvelables et non renouvelables ainsi que les substances toxiques et la gestion des déchets. On n'a tenu compte des répercussions socio-économiques que s'il existait un lien de cause à effet avec les incidences environnementales prévues.

Pour évaluer les incidences possibles sur l'environnement, il faut tenir compte des changements prévus en fonction d'un scénario de base. Au cours de son étude de l'ALENA, le Comité a comparé les incidences possibles d'une entente tripartite, qui étendrait la portée de l'Accord de libre-échange (ALE) entre le Canada et les États-Unis pour englober le Mexique, à ce qui constituerait, en quelque sorte, une entente dite «en étoile», où les échanges rayonneraient des États-Unis, la «plaque tournante», vers le Canada et le Mexique. C'est donc dire que le Mexique conclurait un accord avec les États-Unis, sans la participation du Canada. Le Canada et le Mexique signeraient des ententes commerciales distinctes avec les États-Unis. En vertu d'un tel accord, les entreprises canadiennes et mexicaines auraient un meilleur accès au marché américain. Seules les entreprises situées aux États-Unis auraient un accès élargi aux trois marchés.

Comparativement à la production totale du Canada, exportations et importations, le commerce actuel avec le Mexique est modeste. En 1991, le Produit intérieur brut (PIB) canadien se chiffrait à 680 milliards de dollars dont près de 145 milliards (24 p. 100) représentaient les exportations. Au cours de la même année, les exportations du Canada au Mexique se sont élevées à 543 millions de dollars[16], soit 0,4 p. 100 des exportations totales et 0,1 p. 100 du PIB du Canada. Sur le total des importations canadiennes de 135 milliards de dollars au cours de la même période, un peu moins de 2,6 milliards de dollars (2 p. 100) provenaient du Mexique[17].

En 1991, les exportations des produits suivants au Mexique ont atteint plus de dix millions de dollars : produits automobiles et pièces de moteur; produits de fer et d'acier; papier journal; blé; matériel de télécommunications et pièces; soufre; aéronefs et pièces; produits du papier; produits pétroliers; amiante; pâte de papier; lait en poudre; bovins sur pied; et matériel de bureau et de traitement des données. Au cours de la même année, voici les produits dont les importations ont atteint plus de dix millions de dollars : pièces et accessoires d'automobile; véhicules automobiles; moteurs et pièces; radios, téléphones et matériel audiovisuel et pièces; machines à traitement de données et pièces; filage de systèmes d'allumage; produits pétroliers; fruits, café et noix; climatiseurs, ventilateurs et leurs pièces; légumes; tapis, tissus et lainages; petits appareils électroménagers; boissons alcoolisées; ressorts en fer et en acier; et jouets.

Le droit de douane moyen sur les importations canadiennes en provenance du Mexique était de 2,3 p. 100 en 1991. Plus de 70 p. 100 des exportations du Mexique au Canada sont entrées en franchise de droit l'année dernière. Il est donc improbable que l'ALENA entraîne une invasion de produits mexicains sur le marché canadien. Cependant, les barrières tarifaires et non tarifaires du Mexique à l'encontre des exportations canadiennes sont importantes et leur élimination pourrait se traduire par des gains considérables pour certains exportateurs canadiens. Il est difficile de prédire avec exactitude les effets économiques et commerciaux éventuels de l'ALENA; on s'attend cependant à ce que l'Accord ait un impact modeste mais positif sur la production et les exportations totales du Canada. Même le décuplement des exportations vers le Mexique n'aurait pas des répercussions environnementales importantes au Canada.

Les États-Unis ont publié un rapport sur les relations entre les États-Unis et le Mexique en matière d'environnement, le 25 février 1992. Ce rapport contenait un examen des incidences environnementales éventuelles de l'ALENA, en particulier le long de la frontière des deux pays[18]. L'analyse américaine concluait que l'ALENA augmenterait probablement la production de matières polluantes dans le corridor États-Unis-Mexique, toutefois les incidences environnementales de ce phénomène seraient de moindre portée si l'Accord était signé que s'il ne l'était pas. À la même date, les deux pays ont publié un plan intégré de protection de l'environnement en bordure de leur frontière, plan qui vise les

---

16. Statistique Canada, Statistiques sur le commerce des marchandises (les valeurs des produits sont données à l'annexe 2).

17. Ibid. (les valeurs des produits sont données à l'annexe 3).

18. Office of the United States Trade Representative, Review of U.S.-Mexico Environmental Issues.

questions soulignées dans l'étude américaine[19]. Des résumés de l'analyse américaine et du plan conjoint relatif à la frontière sont présentés aux Annexes 9 et 10 respectivement.

B. QUESTIONS PLANÉTAIRES ET ATMOSPHÉRIQUES

(i) Appauvrissement de la couche d'ozone

L'appauvrissement de la couche d'ozone stratosphérique est causé par un processus chimique complexe, dû aux émissions de composés chlorés et bromés persistant dans l'atmosphère. Les substances les plus destructives de l'ozone, soit les chlorofluorocarbures (CFC), les halons et le tétrachlorométhane, demeurent inchangées dans l'atmosphère pendant de nombreuses années. On croit que les émissions de CFC sont responsables de plus de 80 p. 100 de l'appauvrissement de la couche d'ozone. Au cours des cinquante dernières années, des CFC ont été utilisés à diverses fins, dont la réfrigération et la climatisation, le nettoyage et la production de mousse, et comme agents propulseurs des aérosols.

L'appauvrissement de la couche d'ozone partout dans le monde est marqué par deux phénomènes bien distincts. Ils consistent en (1). une perte très importante d'ozone au-dessus de l'Antarctique qui atteint, selon certaines estimations, 60 p. 100 lors du retour du soleil dans cette région au printemps, et un appauvrissement semblable, mais beaucoup moins important, dans l'Arctique; et (2). une faible baisse générale de l'ozone global, de moins de 0,3 p. 100 par année, au cours des dix dernières années. Les données recueillies par le Système mondial de l'observation de la couche d'ozone supposent une baisse de l'ozone total au Canada de 0,8 à 2,5 p. 100 par décennie, de 1965 à 1986, avec des pertes importantes en hiver à de moyennes et hautes latitudes.

Le Canada accélère ses efforts de recherche et de surveillance pour déterminer plus clairement la nature de l'appauvrissement de la couche d'ozone dans l'Arctique et son influence sur les concentrations d'ozone sur le reste du Canada. Ces travaux s'inscrivent dans le cadre d'un réseau mondial, coordonné par l'Organisation météorologique mondiale, organisme de l'ONU.

Vingt-cinq pays produisent des CFC, mais cinq d'entre eux seulement, dont les États-Unis et le Royaume-Uni sont les plus importants, représentent 75 p. 100 de la production mondiale. Le Canada représente moins de 3 p. 100 et le Mexique, moins de 1 p. 100. L'Amérique du Nord, principalement les États-Unis, et l'Europe de l'Ouest sont les plus gros consommateurs de CFC, représentant près de 70 p. 100 de l'utilisation mondiale.

L'ALENA ne devrait avoir aucun impact considérable sur la production, la consommation ou l'émission de CFC ou autres substances appauvrissant la couche d'ozone. Les trois pays de l'ALENA sont signataires du Protocole de Montréal de 1987 relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone (Protocole de Montréal). En vertu de cette entente multilatérale, la quantité de «substances visées» qu'un signataire peut consommer est restreinte, la consommation étant la production plus les importations, moins les exportations. L'article 104 de l'ALENA contiendrait une exception explicite aux

---

19. U.S. Environmental Protection Agency and the Secretaria de Desarrollo y Ecologia, Integrated Environmental Plan.

disciplines de l'ALENA pour tenir compte d'obligations commerciales spécifiques stipulées dans le protocole de Montréal.

En juin 1991, la consommation canadienne de CFC a été 45 p. 100 inférieure à celle de juin 1986. Le Canada s'est engagé à interdire totalement l'utilisation de nouveaux CFC avant la fin de 1995 et de méthylchloroforme d'ici l'an 2000. Dans les deux cas, on précède les dates des objectifs fixés dans le Protocole de Montréal. L'ALENA ne modifierait aucunement la décision du Canada d'avancer les dates de ces interdictions. L'article 904 de l'ALENA garantirait au Canada le droit d'adopter et d'appliquer des mesures visant à protéger son environnement.

En tant que pays en développement, le Mexique peut bénéficier d'un sursis de dix ans par rapport aux pays industrialisés pour ce qui est de l'élimination progressive des matières destructrices de la couche d'ozone, prévue en vertu du Protocole de Montréal. Cependant, le Mexique a annoncé unilatéralement son intention d'éliminer progressivement l'emploi de ces matières en respectant l'échéancier des pays industrialisés.

(ii) Changements climatiques

L'effet de serre est principalement maintenu par la présence de dioxyde de carbone et de vapeur d'eau dans l'atmosphère. D'autres gaz naturels qui y contribuent comprennent le méthane, l'oxyde nitreux et l'ozone troposphérique. Des études indiquent que les concentrations de ces gaz à effet de serre et les émissions de gaz synthétiques, tels les CFC, augmentent sensiblement. On croit que les concentrations de dioxyde de carbone et de méthane dans l'atmosphère ont atteint les valeurs les plus élevées jamais atteintes depuis des milliers d'années. On s'attend à ce que ces concentrations à la hausse, dues principalement aux activités humaines comme l'utilisation de combustibles fossiles, divers procédés industriels et les changements dans l'utilisation des terres, augmentent l'effet de serre naturel, entraînant ainsi un changement climatique et les incidences environnementales connexes.

Le dioxyde de carbone est le plus important de tous les gaz à effet de serre rejetés dans l'atmosphère par les activités humaines. Il représente à lui seul environ 60 p. 100 de l'effet de serre additionnel. D'autres gaz à effet de serre absorbent une plus grande quantité d'infrarouges que le dioxyde de carbone, mais étant donné qu'ils sont en moins grandes quantités dans l'atmosphère, leur impact global est moindre. Par exemple, le méthane emprisonne 25 à 30 fois plus d'infrarouges par molécule que le dioxyde de carbone.

Le Canada est responsable d'environ 2 p. 100 des émissions mondiales de dioxyde de carbone, bien qu'il ait l'un des taux d'émission par personne les plus élevés au monde. Les États-Unis sont la plus importante source d'émissions mondiales, représentant environ 24 p. 100 des émissions totales. Le Mexique représente moins de 2 p. 100.

La croissance de l'activité économique au Canada, qui pourrait résulter de l'ALENA, ne devrait pas entraîner une augmentation sensible dans l'utilisation des carburants de véhicules de transport ou des combustibles fossiles au pays. En outre, le paragraphe 904.1 de l'ALENA permettrait au Canada d'interdire l'entrée aux véhicules de transport étrangers non conformes aux normes canadiennes en matière d'environnement.

Il est donc peu probable que l'ALENA entraîne une augmentation sensible de la production de gaz à effet de serre au Canada.

On connaît moins les répercussions de l'ALENA sur les émissions mondiales de gaz à effet de serre. D'une part, il est possible qu'une augmentation des émissions de gaz à effet de serre attribuable à l'ALENA pourrait résulter d'une expansion de la croissance économique en Amérique du Nord, particulièrement au Mexique. Inversement, l'ALENA pourrait contribuer à une conversion plus rapide à des technologies de combustibles plus propres ou non fossiles, entraînant ainsi une réduction des émissions de gaz à effet de serre par unité de production.

On prend actuellement des mesures aux niveaux national et international afin de limiter les émissions de gaz à effet de serre. À l'échelle nationale, le Canada s'est fixé comme objectif de stabiliser les émissions de CO_2 et d'autres gaz à effet de serre (non visés par le Protocole de Montréal), aux niveaux de 1990, d'ici l'an 2000. Pour respecter ses engagements à cet égard, le Canada a établi une Stratégie d'action nationale sur le réchauffement de la planète, qui servira de cadre d'action pour atteindre cet objectif. À l'échelle internationale, le Canada tout comme les États-Unis et le Mexique, est signataire de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, qui oblige les pays membres à prendre les mesures nécessaires pour limiter leurs émissions de gaz à effet de serre et à faire le compte rendu de ces mesures. Les articles 902 et 904 de l'ALENA garantiraient aux gouvernements fédéral et provinciaux canadiens la souplesse requise pour adopter et appliquer les normes nécessaires afin de limiter les émissions de gaz à effet de serre.

De nombreuses incertitudes subsistent encore sur les répercussions de l'augmentation des gaz à effet de serre. Il est donc difficile de prévoir les effets environnementaux de l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre, tant à l'échelle planétaire qu'à l'échelle du Canada. Néanmoins, étant donné que cette augmentation sera probablement faible, comparativement aux tendances prévues dans les émissions totales à l'échelle planétaire, les effets environnementaux de l'ALENA seront sans doute relativement négligeables, même dans le scénario du pire cas.

(iii) Transport à distance des polluants atmosphériques

D'après les recommandations du Comité consultatif fédéral-provincial de la qualité de l'air, le gouvernement fédéral fixe des objectifs nationaux afférents à la qualité de l'air ambiant (ONQAA). Des ONQAA ont été établis pour cinq polluants atmosphériques courants : dioxyde de soufre, matières particulaires en suspension, ozone, monoxyde de carbone et dioxyde d'azote. Ces polluants font l'objet d'une surveillance continue dans les stations du Réseau national de surveillance de la pollution atmosphérique.

Les ONQAA sont des teneurs cibles qui assurent un degré précis de protection des êtres humains, d'autres organismes vivants, du sol et de l'eau, etc. Ces teneurs comportent trois niveaux : «teneur maximale souhaitable», «teneur maximale acceptable» et «teneur maximale admissible». Le paragraphe 904.2 de l'ALENA permet explicitement à une partie de déterminer elle-même le niveau de protection qu'elle juge approprié. En conséquence, le Canada continuerait d'adopter et de maintenir ses propres ONQAA.

Les effets transfrontières de ces polluants courants se répercutent en bordure de la frontière méridionale du Canada. Avec ou sans l'ALENA, l'industrialisation le long de la frontière Canada-États-Unis se poursuivra vraisemblablement, ce qui exercera des pressions supplémentaires sur la qualité de l'air régional et exigera une surveillance continue et des suivis.

Quoique préliminaires, les données actuelles révèlent que le transport de volumes importants de ces polluants atmosphériques depuis le Mexique jusqu'au Canada serait exceptionnel. La circulation d'air du sud vers l'ouest nécessaire à ce type de migration est habituellement accompagnée de pluies et d'importantes retombées de matières particulaires, de sorte que la majeure partie des substances provenant du Mexique serait éliminée avant d'atteindre le Canada.

Contrairement à une répartition plus régionale des polluants atmosphériques courants, certains signes permettent de croire que le transport à distance de ces contaminants persistants comme les composés organochlorés peut influer sur leurs concentrations atmosphériques dans la région des Grands Lacs. Ces polluants persistants peuvent être transportés par les vents sur de longues distances, puis retomber sur le sol et dans l'eau loin de leur source. Étant donné qu'ils sont insolubles dans les eaux de pluie, il est peu probable qu'ils soient lessivés facilement et éliminés de l'atmosphère.

Les composés organochlorés constituent une importante catégorie de substances chimiques qui englobe des substances organiques industrielles, comme les biphényles polychlorés (BPC); des matières organiques d'origine agricole, comme l'hexachlorobenzène (HCB), les DDT-DDE, le chlordane, le toxaphène et l'aldrine; des sous-produits des activités humaines, comme les dioxines et les furanes; et des dérivés chimiques, comme le dieldrine, provenant de l'oxydation de l'aldrine. Les composés organochlorés peuvent être rejetés dans l'environnement par suite de leur application à des fins de lutte antiparasitaire, ou par suite de fuites, de déversements ou de l'élimination de substances chimiques industrielles. Ils peuvent aussi aboutir dans le milieu sous forme de produits secondaires indésirables, issus de la fabrication de composés chimiques et d'une combustion incomplète pendant l'incinération.

Les composés organochlorés sont des contaminants qui suscitent d'importantes préoccupations en raison de leur grande stabilité et de leur persistance dans le milieu, de leur forte capacité de bioaccumulation, de leur potentiel de toxicité chronique élevée et par suite des volumes massifs qui ont été rejetés dans l'environnement. Bien que, dans certains pays, l'utilisation et la production de certains de ces composés aient cessé, ou aient été limitées, l'emploi de bon nombre d'entre eux est encore répandu à l'échelle mondiale.

Par exemple, des chercheurs ont établi que le toxaphène, insecticide utilisé sur les cultures de coton dans le sud-est des États-Unis, contamine des poissons dans des zones aussi éloignées que le lac Supérieur. Des substances chimiques, comme le DDT, qui retombent dans les Grands Lacs, pourraient provenir de régions aussi éloignées que le Mexique et les Caraïbes[20]. En Ontario, on a observé que les concentrations atmosphériques de toxaphène, de lindane, de DDT et d'autres substances organiques persistantes augmentent, de façon marquée, quand les conditions de transport sont favorables depuis

---

20. Conseil de la qualité de l'eau, Le nettoyage des Grands Lacs, p. 19.

le sud des États-Unis, le Mexique et les Caraïbes. On n'a pas encore déterminé avec exactitude les sources de ces matières, ni si leur présence est due à leur application actuelle ou à leur évaporation au fil des ans. Dans le cas des BPC, par exemple, on estime que 31 p. 100 de la production totale mondiale ont abouti dans l'environnement des divers pays du monde avant l'imposition de restrictions à leur sujet.

La Commission mixte internationale (CMI) publie régulièrement des rapports d'étape en vertu des Accords de 1972 et de 1978 relatifs à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs, ainsi qu'en vertu du Protocole de 1987 modifiant l'Accord de 1978. En 1985, la CMI a classé onze des contaminants toxiques les plus persistants et répandus, dont huit composés organochlorés, parmi les substances suscitant de graves préoccupations dans les Grands Lacs[21].

Le Protocole de 1987 prévoyait la création d'un réseau de surveillance permettant de recueillir des renseignements exacts sur la nature et la quantité de substances toxiques d'origine atmosphérique pénétrant dans les Grands Lacs, et de déterminer et restreindre les sources d'émission. Un plan d'exploitation du réseau intégré de surveillance des dépôts atmosphériques (Implementation Plan for the Integrated Atmospheric Deposition Network) a été signé le 14 juin 1990. Les études réalisées dans le cadre de ce réseau binational permettront au Canada et aux États-Unis de calculer les charges de polluants atmosphériques toxiques dans l'atmosphère et de prendre des mesures de prévention et de lutte pertinentes.

En outre, la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe a chargé un groupe de travail de se pencher sur la question des polluants organiques persistants. Le mandat de ce dernier, qui est présidé conjointement par le Canada et la Suède, est d'élaborer, d'ici 1994, un protocole de la lutte contre les polluants organiques à l'échelle internationale.

Au plan du libre-échange, la portée des répercussions de la participation du Canada à l'ALENA sur la production et l'utilisation de ces substances polluantes organiques serait sans doute limitée. Toutefois, en raison du risque que ces substances produites ou utilisées dans les régions du sud des États-Unis ou au Mexique aboutissent sur le territoire canadien, elles se distinguent des polluants courants examinés ci-dessus. D'autres études scientifiques et analyses du transport à distance des composés organochlorés faciliteraient la compréhension des incidences éventuelles de l'ALENA sur l'environnement canadien. La surveillance internationale et les mesures de coopération en cours en la matière devraient aider à combler certaines lacunes d'information.

Indépendamment du risque que les polluants atmosphériques migrent sur de longues distances, l'ALENA comporte plusieurs dispositions en vertu desquelles le Canada pourra influer sur la production et l'utilisation des composés organochlorés au Mexique et aux États-Unis. Par exemple, en vertu de l'Accord, un pays signataire pourrait interdire l'importation de produits contenant des concentrations de résidus excédant les valeurs autorisées par le pays importateur (article 904), les propositions de normes devront être publiées de manière à ce que les gouvernements ou les ressortissants des autres pays signataires puissent les commenter (article 909), les normes environnementales devront

---

21. Environnement Canada, Pêches et Océans et Santé et Bien-être social Canada, Les produits chimiques toxiques dans les Grands Lacs et leurs effets connexes : résumé, p. 4.

être améliorées (article 906), et un groupe de travail aura le mandat d'examiner les normes en matière d'environnement et leur application (article 913).

(iv) Place de l'Arctique

L'Arctique joue un rôle vital dans le climat planétaire, car il fait fonction de thermostat ou de «puits thermique», refroidissant l'air et absorbant la chaleur transportée dans le nord depuis les tropiques par les divers courants atmosphériques. Étant donné les étroites relations qui existent entre ces processus planétaires, le climat mondial changerait si l'Arctique n'avait plus la même capacité thermique régulatrice.

Pratiquement tous les composés organochlorés décelés aux latitudes méridionales ont aussi été relevés dans l'Arctique. Avant de pénétrer l'environnement arctique, ces contaminants sont transportés sur de longues distances par des cours d'eau et des courants atmosphériques et océaniques, depuis les centres industriels, particulièrement ceux d'Asie, d'Europe et d'Amérique du Nord[22]. Les substances chimiques comme les BPC et le DDT contaminent l'air, l'eau, les plantes, la faune et les habitants de l'Arctique. Cependant, on ne dispose que de données scientifiques limitées au sujet de leurs concentrations dans l'environnement arctique et de leur cheminement, et on ne peut donc actuellement déterminer leur origine ni leurs tendances à long terme.

Dans le cadre de la Stratégie pour l'environnement arctique[23] qui vise les contaminants, le gouvernement travaille à l'élaboration d'un plan qui tentera de déterminer les sources de pollution et leur voie de migration jusque dans le Nord. Le gouvernement entreprendra ensuite de réduire ou d'éliminer le transport à distance des polluants, en amorçant des négociations internationales en vue de limiter les rejets de contaminants.

Le Canada est actuellement signataire de plusieurs accords multilatéraux et bilatéraux, dont la Déclaration sur la protection de l'environnement arctique, signée par les huit pays circumpolaires, en juin 1991. Le Canada et la Suède président conjointement un groupe de travail de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, qui est chargé de l'étude des polluants organiques persistants. Les mesures recommandées par le groupe de travail seront mises en oeuvre en vertu de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance. L'ALENA n'aura aucun effet sur les engagements pris par le Canada en vertu de ces accords internationaux en matière d'environnement ou de conservation, puisque ces accords ne contiennent pas d'obligation commerciale.

Il est difficile d'évaluer la portée des incidences néfastes possibles de l'ALENA dans l'Arctique. On s'attend à ce que toute augmentation de la production ou de l'utilisation de ces polluants au Canada, entraînée par la signature de l'ALENA, soit minimale, étant donné que l'Accord ne devrait pas favoriser, de façon marquée, les activités économiques au pays ainsi qu'en raison des exigences actuelles de la législation et de la réglementation canadiennes. On est toutefois moins certain des effets d'un accroissement du transport transfrontière de contaminants chimiques persistants d'autres pays. À l'heure actuelle, il n'y a pas de données approfondies sur les contaminants organochlorés dans l'Arctique, et les renseignements sont lacunaires au sujet des sources, des puits et des trajectoires. Le

---

22. Gouvernement du Canada, State of the Arctic Environment, p. i.

23 Canada, Affaires indiennes et du Nord, Stratégie pour l'environnement arctique, p. 5.

Canada poursuivra ses recherches ainsi que la surveillance de ces substances. La coopération bilatérale et trilatérale accrue en matière d'environnement, parallèlement à l'ALENA, complètera les efforts internationaux continus déployés pour régler ces questions.

C. QUESTIONS RELATIVES À L'AIR ET À L'EAU

(i) Pluies acides

Au Canada, les pluies acides sont causées principalement par les émissions de dioxyde de soufre, un polluant atmosphérique courant. La majeure partie de ces émissions provient de la combustion de charbon à forte teneur en soufre et du traitement de minerai sulfurifère. Le dioxyde de soufre peut demeurer dans l'air pendant plusieurs jours au cours desquels il s'oxyde pour former des sulfates qui peuvent se combiner à l'eau contenue dans l'air et former de l'acide sulfurique. Une grande partie de ces sulfates retombent au sol sous forme de précipitations. Même lorsque les particules de sulfate ne se combinent pas à l'eau, elles peuvent retomber à terre et former de l'acide sulfurique dans les eaux de surface. Les oxydes d'azote, qui peuvent réagir avec l'eau dans l'atmosphère pour former de l'acide nitrique, constituent une autre source de dépôt acide. Ces oxydes sont émis par toutes les sources de combustion, particulièrement les automobiles et les centrales thermiques au charbon. L'on croit souvent incompatibles la croissance économique et la protection de l'environnement. Le Canada a fait la preuve, par les progrès atteints dans la réduction des émissions de SO_2, de la complémentarité possible de la croissance économique et de la protection de l'environnement.

Grâce à une collaboration étroite entre le gouvernement et l'industrie, les émissions de dioxyde de soufre ont considérablement diminué au Canada, passant d'un niveau élevé de 6,9 millions de tonnes par année en 1970 à 4,6 millions de tonnes en 1980 et à 3,7 millions de tonnes en 1990[24]. Cette baisse s'est produite en dépit de la croissance de l'économie canadienne. D'ici 1994, des ententes seront négociées avec toutes les provinces pour plafonner, à l'échelle nationale, les émissions de façon permanente à 3,2 millions de tonnes, à partir de l'an 2000. On ne s'attend pas à ce que l'ALENA entraîne une croissance suffisante dans les secteurs de la fonderie ou de la consommation de combustibles fossiles pour conduire à une augmentation considérable des émissions au pays.

On estime que plus de la moitié des dépôts de pluies acides dans l'est du Canada est attribuable à des émissions produites aux États-Unis. La grande majorité des émissions causant les pluies acides et originaires des États-Unis sont produites par les centrales thermiques alimentées au charbon et à l'huile et situées dans les états de l'est et du centre-ouest, à moins de 500 km environ de la frontière Canada-États-Unis. Il est peu probable que cette région des États-Unis puisse être le principal bénéficiaire d'un accord de libre échange avec le Mexique. En outre, toute croissance éventuelle de l'activité économique susceptible de se produire dans cette zone se ferait avec ou sans la participation du Canada à l'accord de libre échange.

---

24. Gouvernement du Canada et Gouvernement des États-Unis d'Amérique, Accord entre le Canada et les États-Unis sur la qualité de l'air : premier rapport d'étape, p. 13.

Le 13 mars 1991, le premier ministre Mulroney et le président Bush ont signé un accord Canada-États-Unis sur la qualité de l'air. Aux termes de cet Accord, les deux pays se sont engagés à limiter la pollution atmosphérique transfrontalière. D'ici l'an 2000[25], les États-Unis prévoient réduire de 9,1 millions de tonnes leurs émissions annuelles de dioxyde de soufre, soit 40 p. 100 au-dessous du niveau de 1980. Étant donné que l'Accord ne contient pas de dispositions relatives au commerce, il ne serait pas visé par l'ALENA.

(ii) Ozone troposphérique (smog)

L'ozone troposphérique atmosphère est produit par la réaction entre les oxydes d'azote (NO_x) et les composés organiques volatils (COV). Les problèmes d'ozone sont particulièrement importants au cours des chaudes journées d'été étant donné que cette réaction est fonction de la température et de l'ensoleillement.

Les NO_x se forment principalement avec la combustion des combustibles fossiles. Les COV sont émis lors de la combustion par divers procédés industriels, ainsi que par l'évaporation de combustibles liquides, de solvants et de produits chimiques organiques. Les émissions des véhicules à moteur constituent la principale source individuelle d'émissions causant le smog.

La plupart des échanges entre le Canada et le Mexique se font principalement par camion. Cependant, ces déplacements représentent moins de 2 p. 100 des échanges entre le Canada et les États-Unis. Aux termes de l'ALENA, la croissance des échanges commerciaux entre le Canada et le Mexique devrait s'accroître graduellement, et ce, sans conséquences significatives sur l'infrastructure des transports au Canada.

Les gouvernements fédéral et provinciaux du Canada sont en train de prendre des mesures pour s'attaquer aux problèmes du smog. En octobre 1988, le Conseil canadien des ministres de l'Environnement a convenu de mettre sur pied un plan général de gestion fédéral-provincial de dix ans pour réduire les émissions causant le smog dans les zones problèmes. L'une des caractéristiques de ce plan de gestion est l'adoption, à partir de 1994, d'un ensemble complet de normes d'émissions plus rigoureuses pour les véhicules à moteur neufs, ainsi que pour les autres sources d'émissions du secteur du transport et les carburants utilisés pour le transport. L'Article 904 de l'ALENA garantit le droit du Canada d'établir et de mettre en application ces normes.

L'Annexe 300-A de l'Accord prévoit la suppression accélérée, à partir de 1994, des restrictions du Mexique sur l'importation de camions et d'autobus. En octroyant aux compagnies mexicaines un accès rapide à l'acquisition des camions fabriqués au Canada et aux États-Unis, on contribuera à faire en sorte que le parc mexicain vieillissant satisfasse plus rapidement aux normes de sécurité et d'émissions imposées aux camions en service au Canada et aux États-Unis. Tant que la conformité aux normes environnementales canadiennes n'est pas garantie, l'Article 904 de l'ALENA autorise le Canada à interdire à tout véhicule à moteur, non conforme aux normes environnementales en vigueur au Canada, d'entrer des marchandises au pays ou d'en sortir.

De plus, l'ALENA exercerait une pression permanente pour améliorer les normes d'émissions des véhicules à l'échelle du continent. L'Article 906 et les Annexes 913.5.a1

---

25. Ibid.

et 913.5.a3 de l'ALENA exigent que les normes d'émission des véhicules à moteur soient rendues compatibles dans la plus large mesure possible, grâce à une harmonisation vers le haut. Le paragraphe 906.2 de l'Accord interdit une harmonisation à la baisse des normes d'émissions des véhicules automobiles.

(iii) Qualité de l'eau

Les contraintes environnementales sur l'écosystème aquatique peuvent être dues à l'utilisation de l'eau comme déversoir pour les déchets produits par l'homme, ou à la consommation d'eau pour les besoins municipaux, industriels, agricoles et autres. Ce type de contraintes est particulièrement évident dans les bassins des Grands Lacs, du Saint-Laurent et du Fraser.

L'un des plus graves problèmes de qualité de l'eau au Canada est l'existence de substances toxiques persistantes dans un grand nombre de ses écosystèmes d'eau douce. Ces substances, qui proviennent principalement de sources industrielles, s'accumulent dans les écosystèmes aquatiques du Canada depuis de nombreuses années. Selon un rapport de 1991, les concentrations de produits chimiques toxiques persistants et de métaux lourds dans bien des écosystèmes des Grands Lacs sont telles qu'elles menacent la survie de certaines espèces fauniques.[26] Bien qu'il soit difficile d'évaluer le risque exact pour les êtres humains, il devient de plus en plus clair que, dans certaines zones du bassin des Grands Lacs, les fortes teneurs en contaminants menacent effectivement la santé des personnes.

Néanmoins, étant donné que les effets économiques et sectoriels globaux de l'ALENA seraient sans doute modestes, par rapport au PIB total, il est peu probable que cet accord accélère de façon considérable le développement urbain, industriel ou celui de tout autre secteur grand consommateur d'eau au Canada au-delà de ce qui se produirait en l'absence de l'ALENA. Les mesures législatives et réglementaires prévues dans le cadre de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement assurent la protection des voies d'eau canadiennes. L'article 904 de l'ALENA autorise le Canada de continuer à adopter et à mettre en application des mesures destinées à protéger ses écosystèmes aquatiques.

Le Canada et les États-Unis partagent plusieurs grands bassins hydrographiques, dont celui des Grands Lacs et du Saint-Laurent, qui représente le plus grand bassin d'eau douce au monde et où habitent plus de 39 millions de personnes. Toutefois, étant donné que toute nouvelle croissance économique aux États-Unis, découlant de l'ALENA, se situerait en majeure partie plus au sud, il est peu probable que l'ALENA entraîne une accélération considérable des travaux d'aménagement à forte consommation d'eau par les États-Unis dans ces bassins hydrographiques communs.

L'eau représente une importante voie de transport et, comme telle, peut être altérée par une circulation plus intense et menacée par les risques de déversements accidentels d'hydrocarbures. Le Canada importe une petite quantité de pétrole brut du Mexique (moins de 2 p. 100 des importations totales de pétrole). Étant donné que ce pétrole est déjà exempt de tout tarif, il est peu probable que les importations augmentent de façon

---

26. Canada, Environnement Canada, Pêches et Océans et Santé et Bien-être social Canada, Les produits chimiques toxiques dans les Grands Lacs et leurs effets connexes, p. 21.

considérable du fait de l'ALENA. On ne prévoit donc pas un risque accru de déversements accidentels ni une plus grande pollution par suite des opérations de raffinage.

(iv) Exportations d'eau

Les discussions et les négociations de l'ALENA n'ont pas porté sur la question du déplacement de grandes quantités d'eau. Par conséquent, l'ALENA ne modifiera pas le statu quo pour ce qui est du droit souverain du Canada à gérer ses ressources en eau, tant dans l'intérêt national que d'une façon qui respecte l'environnement.

Tout détournement international d'eau à grande échelle serait contraire à la Politique fédérale canadienne relative aux eaux énoncée en 1987. La législation d'habilitation relative à l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis précisait clairement qu'il ne s'appliquait pas à l'eau, excepté celle mise en bouteille ou dans des réservoirs. La législation canadienne pour l'application de l'ALENA confirmera, sous une certaine forme d'ALE, l'exclusion de tout transfert d'eau à grande échelle dans le libellé de l'ALENA.

D. RESSOURCES RENOUVELABLES ET NON RENOUVELABLES

(i) Agriculture

En 1990, les exportations agro-alimentaires canadiennes vers le Mexique totalisaient 115 millions de dollars, tandis que les importations atteignaient 162 millions de dollars. Cela représentait respectivement 1,1 p. 100 et 2,0 p. 100 des exportations et importations agro-alimentaires totales du Canada. Actuellement, plus de 80 p. 100 des importations agro-alimentaires provenant du Mexique ne sont soumises à aucun tarif. Une grande partie de ces importations ont également un caractère complémentaire du fait qu'elles sont constituées de produits non cultivés au Canada (oranges, bananes, avocats), ou encore qu'elles entrent au Canada hors-saison.

Dans le contexte de l'ALENA, deux éléments spécifiques ont été caractérisés comme pouvant représenter un problème du point de vue environnemental. Il s'agissait de l'incidence possible de l'ALENA sur les ressources en sols et en eau du Canada ainsi que sur la capacité du Canada à réglementer l'utilisation des pesticides.

(a) <u>Ressources en sols et en eau</u>

Un des risques envisagés est que l'expansion des possibilités d'exportations agro-alimentaires n'incite le Canada à augmenter sa superficie en terres agricoles aux dépens des terres marginales et des terres humides.

L'ALENA éliminerait ou réduirait les barrières tarifaires et non tarifaires du Mexique sur les importations de produits agro-alimentaires canadiens; toutefois, il n'aurait probablement pas d'effet considérable sur les divers modes de production agricole au Canada, et ce pour deux raisons principales. Premièrement, les exportations agro-alimentaires du Mexique vers le Canada sont déjà largement exemptes de taxes, et la majeure partie de ces échanges est complémentaire de la production canadienne. Deuxièmement, bien que les exportations de ces denrées comme les céréales, les oléagineux et les viandes rouges soient susceptibles d'augmenter, leur volume restera probablement faible par rapport à la production canadienne totale.

(b) Réglementation des pesticides

Au Canada, l'approbation et l'utilisation de pesticides sont soumises à des réglementations émises en vertu d'un nombre impressionnant de lois. Au niveau fédéral, on peut citer les suivantes : *Loi sur les produits antiparasitaires; Loi des aliments et drogues; Loi canadienne sur la protection de l'environnement; Loi sur les pêcheries; Loi sur les eaux intérieures du Nord; Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques; Loi sur le transport des marchandises dangereuses; Loi sur les ressources en eau du Canada; Loi sur la convention concernant les oiseaux migrateurs.*

Le ministre de l'Agriculture est responsable de l'homologation des pesticides, sur les conseils des ministères suivants : Santé et Bien-être social, Environnement et Forêts. La décision d'homologuer un produit est fondée sur une évaluation des risques associés à la santé publique et à la sécurité environnementale, et sur une analyse de la valeur du produit. Avant de décider de l'homologation d'un produit à des fins d'utilisation au Canada, on procède à une évaluation qualitative de toutes les données scientifiques.

Le gouvernement a accepté les principales propositions contenues dans une récente étude du système de réglementation des pesticides. Cette étude recommandait la création d'un système plus ouvert, plus transparent et plus prévisible, permettant d'améliorer la compétitivité des secteurs des ressources, tout en maintenant un certain équilibre entre les questions de santé, d'économie et d'environnement. Ces réformes sont en cours de mise en oeuvre.

Comme on l'a expliqué en détail dans le chapitre sur les mesures de sauvegarde de l'environnement, l'objectif de l'ALENA consistant à tenir compte, le cas échéant, des techniques d'évaluation des risques mises au point par les organismes internationaux de normalisation (Article 715), ne constituerait pas une directive en faveur de normes moins sévères ni en faveur d'une harmonisation fondée sur les normes du secteur économique le plus important. Les articles 712 et 713 permettent explicitement au Canada de choisir le niveau de protection approprié à sa propre situation et d'adopter des mesures qui sont plus rigoureuses que les directives internationales.

Autre question soulevée : l'importation possible du Mexique ou des États-Unis de produits agricoles qui ont peut-être été obtenus à l'aide d'un pesticide non homologué au Canada. Il n'est pas rare que des produits agricoles de ce type soient importés au Canada, particulièrement dans le cadre d'échanges avec des pays qui ont un climat, des parasites et des produits différents des nôtres. Les pesticides sont homologués pour des combinaisons particulières de cultures et de parasites. Le Mexique et les États-Unis ont tous deux des cultures et des parasites qui peuvent différer de ceux que l'on trouve au Canada. Par conséquent, les pesticides homologués au Mexique et aux États-Unis ne le sont pas nécessairement au Canada.

Dans le cas de produits alimentaires importés, le facteur de première importance du point de vue canadien est l'innocuité du produit pour la consommation humaine. Le Canada, tout comme d'autres pays, a adopté le principe de teneurs maximales en résidus comme base pour la réglementation des résidus de pesticides sur les aliments. Santé et Bien-être social Canada a, en vertu de la *Loi et de la Réglementation des aliments et drogues*, établi une teneur maximale en résidus (TMR) pour chaque pesticide que l'on peut trouver sur un

produit alimentaire. On interdit l'entrée au Canada de tout produit dépassant cette teneur maximale en résidus.

L'article 717 de l'ALENA garantit la capacité du Canada d'établir et d'imposer ses propres teneurs maximales en résidus, qu'il s'agisse de produits alimentaires domestiques ou importés. De plus, le chapitre sur les mesures de sauvegarde de l'environnement décrit comment, en vertu des dispositions de notification et de transparence de l'ALENA, les Canadiens pourraient influer sur le processus d'homologation des pesticides et sur l'établissement de teneurs maximales en résidus dans chacun des trois pays de l'ALENA.

(ii) Pêches

Le long littoral canadien et les nombreux bassins d'eau douce permettent aux Canadiens d'avoir accès à d'importants stocks de poissons. Bien que le secteur des pêches représente moins de 1 p. 100 du produit intérieur brut du Canada, la pêche commerciale est essentielle pour les économies régionales. De plus, pour un grand nombre d'Autochtones du Canada, la pêche constitue la première source d'alimentation et de subsistance, et elle occupe une place importante dans leur culture. Enfin, de nombreuses espèces de mammifères et espèces sauvages diverses dépendent de la bonne santé des stocks de poissons.

Pendant les deux dernières décennies, les stocks de poissons au Canada ont subi diverses pressions, par exemple la surpêche étrangère et la destruction de l'habitat. Cette dernière est causée par diverses activités : agriculture, exploitation minière et forestière, transports, développement énergétique, croissance urbaine et industries diverses. La durabilité à long terme des pêches au Canada est fonction à la fois de bonnes pratiques de récolte et d'un habitat productif et en bonne santé pour les poissons.

(a) Gestion de l'habitat

La politique fédérale pour la gestion de l'habitat du poisson et le cadre actuel de la réglementation canadienne devraient assurer que tout changement au niveau d'une activité industrielle quelconque susceptible de résulter de l'ALENA, n'aura pas d'effet nuisible sur l'habitat des poissons. Les articles 754 et 904 de l'ALENA garantissent au Canada sa capacité d'établir ses propres politiques et règlements.

(b) Exploitation

En ce qui concerne l'attribution de permis, les investissements et la propriété dans le secteur des pêches, les pratiques au Mexique et aux États-Unis sont semblables à celles qui sont en vigueur au Canada. Tout comme l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, l'ALENA (Annexe 1, Liste du Canada) permet au Canada de conserver ses politiques actuelles en matière d'attribution de permis pour la pêche commerciale et de participation étrangère aux pêches canadiennes. Le paragraphe 301.3 de l'ALENA représente une exception pour les contrôles sur les exportations de poisson non transformé, que les cinq provinces canadiennes situées les plus à l'est continuent à exercer.

Dans le passé, bien que le nombre de vaisseaux concernés ait été faible, des navires de pêche provenant des États-Unis et du Mexique ont de temps à autre pêché à l'extérieur de

la limite canadienne de 200 milles au large de la côte est. La pêche dans ces eaux internationales est réglementée par l'Organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest (OPANO). Ni les États-Unis ni le Mexique ne sont actuellement membres de l'OPANO. L'ALENA ne modifie aucunement le statu quo relativement à la pêche dans les eaux réglementées par l'OPANO.

(c) Prévention des maladies et conséquences des introductions et des transferts

La définition d'«animal» dans le chapitre sur les mesures sanitaires et phytosanitaires de l'ALENA (article 724) inclut spécialement les poissons et les autres espèces sauvages fauniques. L'ALENA n'entraîne aucune modification du cadre actuel des réglementations et des politiques du Canada en matière de protection des stocks d'élevage et des stocks sauvages de poissons.

(iii) Forêts

Le Canada possède un avantage comparatif par rapport au Mexique en ce qui a trait aux produits forestiers et fournit actuellement près de 10 p. 100 des importations du Mexique en produits du bois et du papier. Ces expéditions représentent actuellement environ 0,5 p. 100 de toutes les exportations canadiennes de produits forestiers. Il serait raisonnable de s'attendre à ce que l'élimination progressive de toutes les barrières tarifaires et de nombreuses barrières non tarifaires dans le cadre de l'ALENA entraîne une augmentation des exportations canadiennes de produits forestiers vers le Mexique, et une augmentation marginale de la production canadienne.

Les plus hauts taux en vigueur pour la protection tarifaire au Mexique visent actuellement les panneaux de particules et le papier journal (respectivement 66 et 32 p. 100). Ces deux produits pourraient donc connaître les augmentations proportionnelles les plus fortes en ce qui a trait aux exportations vers le Mexique. Cependant, le Mexique représente actuellement un petit marché pour les exportations canadiennes de ces produits, et toute augmentation due à l'ALENA dans un avenir prévisible ne serait que modeste. De plus, deux facteurs pourraient atténuer l'incidence environnementale de l'accroissement des exportations canadiennes de produits forestiers au Mexique.

Premièrement, les panneaux particules utilisent des copeaux de bois résiduels. Une augmentation de la production et des exportations de panneaux particules n'entraînerait pas directement une augmentation de la récolte de bois rond, mais plutôt une plus grande utilisation des copeaux de bois résiduels, ce qui réduirait alors les problèmes environnementaux associés à l'élimination de ces copeaux de bois au Canada.

Deuxièmement, étant donné l'évolution des avantages comparatifs, le papier journal canadien est actuellement détourné du marché américain et continuera de l'être. Les exportations accrues de papier journal vers le Mexique n'entraîneront donc pas une augmentation incrémentielle sensible de la production canadienne de papier journal pour le marché nord-américain. Le papier journal détourné du marché des États-Unis sera plutôt redirigé vers le nouveau marché mexicain en vertu de l'ALENA. De plus, l'industrie canadienne des pâtes et papiers utilise environ 60 p. 100 de déchets de bois (c.-à-d. copeaux, sciures, etc.) et 40 p. 100 de fibres vierges. Les augmentations de la production de pâtes et papiers auront donc un plus gros impact sur la consommation de déchets de bois que sur la consommation de fibres vierges.

Étant donné le rôle actuellement modeste que joue le Mexique dans les exportations canadiennes de produits forestiers, la réorientation probable des exportations actuelles de papier journal des États-Unis vers le Mexique, et le fait que toute production accrue de panneaux particules et de papier journal ferait principalement appel à des déchets de bois, l'impact incrémentiel éventuel de l'ALENA sur les forêts canadiennes serait marginal.

(iv) Faune et habitat faunique

Le Canada, les États-Unis et le Mexique ont en commun plus de 70 espèces fauniques, notamment des oiseaux, des insectes, des poissons et des mammifères marins. Plusieurs de ces espèces, comme le courlis esquimau, le pluvier montagnard, le faucon pèlerin, la grue blanche d'Amérique, le rorqual bleu, le rorqual commun, le rorqual à bosse et la sardine du Pacifique, sont menacées. Tout changement des conditions de vie de ces espèces dans un des trois pays pourrait avoir des répercussions sur les populations de ces espèces dans les trois pays de l'ALENA.

Par exemple, les monarques migrent du Canada vers le Mexique chaque automne. La détérioration à long terme de l'habitat causée par des activités comme la coupe du bois et l'agriculture pourrait causer des dommages irréparables, menaçant ainsi l'existence de cette espèce et bien d'autres, et faisant courir un risque encore plus grand aux espèces déjà menacées.

La section sur l'agriculture dont nous avons parlé plus haut, a conclu que l'ALENA ne devrait pas accroître sensiblement les pressions visant à convertir les terres écologiquement sensibles du Canada, comme l'habitat faunique, à des utilisations agricoles. L'ALENA ne devrait pas modifier les dispositions de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis en ce qui a trait à l'accès au marché, et le commerce agro-alimentaire avec le Mexique devrait rester limité, comparativement à la production et à la consommation canadienne totales.

Les pratiques de gestion et de récolte forestières peuvent avoir d'importantes répercussions tant sur la quantité que sur la diversité des espèces fauniques présentes dans une région donnée. D'abord, la faune peut être touchée par le mode d'exploitation d'un peuplement, particulièrement en ce qui a trait aux peuplements et aux déchets qui restent après la coupe. Les pratiques de récolte actuelles sont conçues pour minimiser ce genre d'impact à court terme. Ensuite, la faune peut être touchée, à long terme, par l'effort de sylviculture et le reboisement. Les essences qui font partie du programme de reboisement et leur densité influeront sur la présence à plus long terme des différentes espèces fauniques.

Dans l'ensemble, les implications forestières de l'ALENA pour la faune devraient être très minimes, pour deux raisons. Premièrement, comme l'indiquait la section sur les forêts, le commerce des produits forestiers entre le Mexique et le Canada est relativement faible, et il est peu probable que l'ALENA augmente de façon sensible la récolte des forêts vierges du Canada. Deuxièmement, les pratiques canadiennes de récolte et de sylviculture ne sont pas modifiées par l'ALENA.

Le Canada et le Mexique ont signé plusieurs ententes internationales sur les questions environnementales touchant la faune, notamment la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore menacées d'extinction (CITES), la

Convention relative aux zones humides d'importance internationale, particulièrement comme habitats de la sauvagine (RAMSAR), la Convention pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel et la Convention internationale pour la protection contre la pollution par les navires. De plus, il existe plusieurs accords bilatéraux et trilatéraux, notamment le Plan de gestion nord-américain de la sauvagine, un Protocole d'entente Canada-É.-U.-Mexique sur les oiseaux migrateurs et leurs habitats nord-américains, et l'Accord Canada-Mexique sur la coopération environnementale. Ces conventions et accords sont des tribunes permanentes où sont discutées ces questions.

L'ALENA (article 104) contient une exception explicite pour les obligations commerciales précises spécifiées dans la CITES. Les accords et conventions sur l'environnement qui ne contiennent pas d'obligations en matière de commerce ne seraient pas touchées par l'ALENA.

(v) Zones protégées

La riche diversité biologique du Canada représente une partie importante de la biodiversité mondiale, fournit à des millions de Canadiens des possibilités récréatives et forme la base de nombreuses économies de subsistance et de loisirs. Actuellement, environ 6,9 p. 100 de la superficie terrestre et des eaux douces du Canada sont protégés grâce aux efforts conjugués des divers instances et des organismes de conservation du pays.

Le Canada conserve des sites d'habitat faunique par la mise en oeuvre de mécanismes tels que les parcs nationaux, les parcs marins nationaux, les aires nationales de faune, les sanctuaires d'oiseaux migrateurs et les terres humides de la Convention Ramsar. D'autres zones d'habitat sont conservées dans les limites de parcs provinciaux et territoriaux et de zones protégées ainsi que dans le cadre d'accords de gérance privée. La protection indirecte des habitats est assurée dans le cadre de la politique fédérale sur la conservation des terres humides et la gestion des terres. L'objectif à long terme du gouvernement fédéral est de réserver, comme zone protégée, 12 p. 100 du pays. L'ALENA n'empêchera pas le Canada d'atteindre cet objectif.

(vi) Énergie

Le Canada et le Mexique partagent un intérêt commun comme fournisseurs d'énergie. Le Canada importe un faible volume de pétrole brut du Mexique (moins de 2 p. 100 des importations totales de pétrole). Le pétrole brut du Mexique destiné aux raffineries de Montréal et de l'Atlantique est un pétrole lourd, peu en demande. Étant donné qu'il entre déjà au pays exempt de taxes, les importations de pétrole brut ne devraient pas augmenter sensiblement suite à l'ALENA. Par conséquent, on ne devrait pas s'attendre à ce que l'ALENA augmente les risques de déversements d'hydrocarbures ou entraîne une pollution incrémentielle des opérations de raffinage.

Les raffineries de pétrole se trouvent généralement près de leur marché. Les raffineries canadiennes formulent des produits pour le marché national et, à un degré moindre, pour les exportations aux États-Unis. L'ALENA ne devrait pas toucher le commerce canadien des produits pétroliers raffinés, particulièrement parce que le coût du transport sur de longues distances serait prohibitif. Ce facteur s'appliquerait autant aux perspectives de commerce entre les raffineries mexicaines et les zones du marché américain actuellement desservies par les raffineries canadiennes qu'aux perspectives de commerce entre les

raffineries mexicaines et le Canada. On ne s'attend donc pas à ce que l'ALENA modifie la situation actuelle pour les raffineries canadiennes.

Un changement récent dans la politique de tarification du gaz par la compagnie de pétrole nationale du Mexique, PEMEX, rend plus rentable pour le Mexique d'importer du gaz naturel pour sa zone industrielle du nord, tandis que le sud, qui se trouve à proximité des champs gaziers du Mexique, est approvisionné de source locale. Le Mexique a également adopté des lois obligeant le remplacement du mazout à forte teneur en soufre par du gaz naturel dans l'industrie et la majeure partie de la production d'électricité. L'annexe 602.3 du chapitre sur l'énergie et la pétrochimie lie l'ouverture du marché mexicain aux importations de gaz naturel des États-Unis et du Canada.

Les exportations canadiennes de gaz naturel vers le Mexique sont une possibilité distincte, et plusieurs entreprises canadiennes l'explorent activement, notamment le projet de construction d'un pipeline par un consortium trinational. Ces exportations de gaz naturel permettraient de remplacer l'utilisation industrielle du mazout à forte teneur en soufre au Mexique. Même si elles se font, ces exportations ne devraient pas avoir des répercussions environnementales irréparables au Canada.

La possibilité d'exportations directes d'électricité du Canada au Mexique est limitée par des considérations de distance. Il est néanmoins possible que l'ALENA encourage la coopération entre le Canada et le Mexique sur l'utilisation de technologies et de pratiques, comme la cogénération, à des fins autres que la production d'électricité dans ce pays.

E. SUBSTANCES TOXIQUES ET GESTION DES DÉCHETS

(i) Substances toxiques

Bien qu'elles fournissent des avantages considérables, les substances chimiques peuvent également poser des risques pour l'environnement lorsqu'elles sont manipulées de façon inadéquate. Elles peuvent pénétrer dans l'environnement de bien des façons et peuvent provenir de sources ponctuelles et non ponctuelles, notamment : les cheminées d'usines, les centrales électriques, les incinérateurs de déchets, les véhicules à moteur, les applications de pesticides et d'herbicides, l'évaporation résultant de l'utilisation de peintures et de solvants, les égouts municipaux, et les eaux de lixiviation des décharges. Il est cependant souvent très difficile de connaître la source exacte des polluants. Par exemple, 90 p. 100 des BPC, du DDT et du plomb dans le lac Supérieur sont causés, croit-on, par les dépôts atmosphériques.

Au Canada, l'industrie chimique et des produits chimiques vient au cinquième rang des secteurs manufacturiers. Les exportations canadiennes de produits chimiques au Mexique s'élevaient à 9 millions de dollars en 1991. Bien que le niveau de ces exportations doive augmenter modérément au cours des prochaines années, les exportations vers le Mexique devraient demeurer faibles, comparativement à la production canadienne totale. On ne s'attend donc pas à ce que l'ALENA ait un impact sensible sur la production, le transport, l'utilisation ou l'élimination des produits chimiques toxiques au Canada.

L'ALENA (articles 904 et 905) garantit aux gouvernements du Canada le droit d'établir des normes plus élevées et de contrôler le développement, la fabrication, le transport, l'utilisation et l'élimination des substances chimiques. Par exemple, les dispositions et les

règlements de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (LCPE), de la *Loi sur les produits antiparasitaires* et de la *Loi sur les pêches* ne seraient pas touchés par l'ALENA. En particulier, les rôles de l'analyse scientifique et de l'évaluation des risques ne seraient pas touchés. D'autre part, l'article 906 et l'annexe 913.5.a1 de l'ALENA obligent les trois pays à coopérer en vue de l'harmonisation vers le haut des règlements, comme ceux qui sont actuellement maintenus au titre de la *Loi sur le transport des marchandises dangereuses du Canada*.

(ii) Gestion des déchets

Le Canada, le Mexique et les États-Unis ont signé la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières des déchets dangereux et de leur élimination; le Mexique et le Canada ont déjà ratifié la Convention, et les États-Unis devraient faire de même. La Convention de Bâle précise que les gouvernements doivent s'échanger des avis et obtenir le consentement requis avant d'exporter des déchets. Cette convention établit également le principe d'une «gestion écologique» comme base de tous les déplacements. En 1986, le Canada et les États-Unis ont signé l'Accord conforme de Bâle entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique concernant le mouvement transfrontière des déchets dangereux. L'article 104 de l'ALENA et l'annexe 104.1 protègent respectivement les obligations commerciales particulières stipulées dans la convention et l'accord.

De plus, comme l'indique l'annexe 7 du présent examen, la gestion des déchets dangereux constitue l'un des six domaines désignés pour la coopération dans le cadre de l'Accord Canada-Mexique sur la coopération en environnement. On a fait appel au savoir-faire canadien pour fournir des codes de recommandations techniques et une norme de sécurité technique pour la gestion des substances dangereuses. Deux projets connexes fourniront des cotes de recommandations techniques pour les déchets dangereux dans l'industrie des peintures et pour le recyclage des déchets dangereux.

Le Canada a pour objectif national de réduire la production de déchets de 50 p. 100 d'ici l'an 2000. Les dispositions du chapitre 9 (mesures liées aux normes) de l'ALENA garantissent au Canada le droit de fixer les exigences en matière d'emballage ou de recyclage nécessaires pour atteindre cet objectif.

F. RÉSUMÉ DU CHAPITRE

L'ALENA est un accord commercial. Il définit les obligations, les disciplines et les droits respectifs qui devraient régir les relations éventuelles entre ses pays membres en ce qui a trait aux investissements et au commerce de produits, de services et de propriété intellectuelle. Considérant les incidences environnementales possibles de l'ALENA, le Comité a examiné les impacts possibles d'un accord tripartite qui élargirait l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis pour englober le Mexique, comparativement à une entente dite en étoile.

Étant donné que les interrelations entre l'activité économique, le commerce et l'environnement ne sont pas précises, il est difficile de quantifier les incidences possibles d'un accord commercial sur l'environnement. Ce problème est amplifié lorsque, comme dans le cas de l'ALENA, tout ajustement de production serait probablement modeste par

rapport à la production totale. Dans ces conditions, il faut adopter une approche qualitative plutôt que quantitative.

Même une augmentation des exportations du Canada au Mexique, à un facteur de dix, ne suffirait pas à entraîner des incidences considérables sur l'environnement du Canada. L'ALENA n'augmenterait pas sensiblement les contraintes sur la qualité de l'air au Canada et les initiatives de lutte contre les pluies acides et le smog ne devraient pas être touchées. De même, cet accord n'entraînerait pas une diminution des normes de qualité de l'eau au Canada ni une atténuation des mesures correctrices, et des efforts visant à renforcer la protection des ressources en eau du Canada. L'ALENA n'aurait pas de répercussions sur les accords et les mécanismes internationaux pour la protection de voies navigables interfrontalières comme les Grands Lacs.

La participation canadienne à l'ALENA n'aurait qu'un impact environnemental nominal sur les ressources renouvelables et non renouvelables du Canada. L'ALENA ne devrait pas entraîner une augmentation sensible de la production de déchets au Canada, ni un relâchement des normes ou de l'application de ses règlements sur les substances toxiques et les déchets dangereux. Les impacts socio-économiques subséquents n'ont pu être définis en raison des incidences environnementales nominales prévues de l'ALENA.

Il est peu probable que la participation du Canada à l'ALENA entraîne une augmentation sensible des pressions sur l'environnement mondial. Cependant, le Canada partage un continent avec les États-Unis et le Mexique, et d'importantes questions d'ordre transfrontalier et planétaire continueront d'exister, qu'il y ait un accord ou non. Mentionnons notamment le transport sur de longues distances de produits chimiques organiques persistants et la gestion de la faune et de l'habitat faunique.

On ne peut prévoir avec exactitude l'impact que pourrait avoir l'ALENA sur les problèmes transfrontaliers. En dépit de l'effet nominal que pourrait avoir l'ALENA sur l'environnement au Canada, la coopération bilatérale et trilatérale sur la recherche et la surveillance environnementales devrait se poursuivre.

V. MIGRATION DES ENTREPRISES

Le choix d'une société pour l'emplacement de nouveaux investissements est normalement basé sur une analyse approfondie d'une multitude de facteurs. Parmi ceux-ci, notons des considérations comme la proximité des marchés, la disponibilité des intrants, le coût des immobilisations, la présence de main-d'oeuvre qualifiée, la fiabilité des transports et des réseaux de communication, et la stabilité des lois régissant les investissements. Certaines sociétés peuvent aussi inclure les coûts de la lutte contre la pollution parmi les facteurs pris en compte pour une décision d'investissement. Le présent chapitre examine un certain nombre d'études empiriques portant sur l'importance relative de la dimension environnementale dans les décisions d'investissement.

A. CONTEXTE DES PRÉOCCUPATIONS

Certains Canadiens craignent que l'ALENA pousse les entreprises à déménager dans des endroits où les normes environnementales sont inférieures ou l'application de ces normes est moins rigoureuse. Si elle se produisait, cette migration aurait deux répercussions négatives sur l'environnement nord-américain.

Premièrement, elle pourrait entraîner une détérioration plus grande de l'environnement dans le pays où les normes sont inférieures ou l'application plus relâchée. Deuxièmement, cette migration pourrait décourager les gouvernements qui veulent accroître leurs normes environnementales ou renforcer leurs activités de mise en application dans ce domaine pour que les entreprises qui se trouvent sur leur territoire ne soient pas désavantagées sur le plan de la compétitivité. La question fondamentale qui sous-tend ces possibilités consiste à savoir si les coûts de l'observation des normes environnementales sont tels que des différences dans ces normes et leur mise en application seraient suffisantes pour pousser les entreprises à investir dans le pays ou la région qui a les normes les plus faibles ou l'application la moins rigoureuse.

Il existe deux opinions opposées en ce qui a trait à l'impact possible du commerce international sur la qualité du milieu naturel[27] : que le commerce illimité est néfaste pour l'environnement, principalement lorsque les normes environnementales d'un pays et ses règlements d'application sont faibles, d'une part, et que l'expansion commerciale est une source d'accroissement de la richesse et de diffusion de la technologie, qui augmentent à leur tour la capacité d'un pays de protéger et d'améliorer son environnement, d'autre part.

Cette question a été traitée dans plusieurs études théoriques et empiriques. Lors des discussions avec les membres du Comité d'examen environnemental, du CCCE et du GCSCE, le fait que l'ALENA puisse en arriver à examiner les préoccupations environnementales dans leur ensemble a suscité beaucoup d'intérêt auprès des représentants du monde des affaires. Ces derniers ont souligné que les processus décisionnels tiennent de plus en plus compte des préoccupations environnementales, et que les entreprises ont tout intérêt à se sensibiliser davantage aux questions environnementales. De fait, compte tenu du climat actuel, une bonne politique environnementale constitue aussi une bonne politique commerciale.

---

27. Secrétariat du GATT, "Trade and the Environment."

Un rapport préparé par M. Michael Porter laissait entendre que des normes rigoureuses en ce qui a trait au rendement et à la sécurité du produit, et aux incidences environnementales peuvent contribuer à créer et à améliorer l'avantage concurrentiel[28]. À son avis, des normes élevées encouragent les entreprises à améliorer la qualité de leur produit et leur technologie, et à tenir compte des importantes préoccupations des clients.

De l'avis de M. Porter, ce sont les règlements stricts qui anticipent avec succès l'orientation éventuelle des normes internationales, assurent aux entreprises innovatrices des pays qui s'occupent de la réglementation en matière d'environnement une longueur d'avance pour la mise au point de produits et de services qui seront bientôt estimés sur les marchés internationaux. À l'appui de cette théorie, M. Porter a décrit comment les règlements environnementaux stricts au Japon, en Suède et au Danemark ont donné lieu à des innovations de produits qui sont actuellement exportés sur les marchés mondiaux.

Après avoir examiné les rapports théoriques entre les règlements environnementaux et les mécanismes commerciaux, plusieurs autres auteurs ont établi une conclusion différente[29]. Ils ont laissé entendre que des normes environnementales rigoureuses affaiblissent la position concurrentielle d'un pays dans les industries très polluantes et diminuent ses exportations de produits provenant de ces secteurs. Par contre, les pays qui ne réglementent pas la pollution industrielle augmentent leur spécialisation dans des activités qui détériorent l'environnement.

Plusieurs études ont vérifié si ces changements théoriques se sont réellement produits. Elles ont conclu en général qu'il n'y a guère de preuves sinon aucune de relocalisation industrielle effectuée pour tirer profit des différences des coûts d'observation des normes environnementales.[30] La variation à l'échelle nationale de tels coûts n'est pas suffisamment importante pour être un facteur clé dans la détermination des avantages comparatifs d'un pays.[31]

Cette partie de l'examen se réfère à sept études empiriques qui ont été entreprises soit sur le coût de la dépollution, soit sur les rapports entre les normes environnementales, leur application et la migration des entreprises.

---

28. Michael Porter, Le Canada à la croisée des chemins, p. 95.

29. Judith M. Dean, "Trade and the Environment", p. 16.

    Gene M. Grossman et Alan B. Krueger, Environmental Impacts of a North American Free Trade Agreement, p. 21.

30. Judith M. Dean, "Trade and the Environment", p. 27.

    Office of the United States Trade Representative, Review of U.S.-Mexico Environmental Issues, p. 162-163.

31. Grossman et Krueger, Environmental Impacts, p. 21.

B. COMMERCE ET ENVIRONNEMENT : ÉTUDE DE LA DOCUMENTATION

M^me^ Judith Dean a passé en revue la documentation actuelle en s'attardant sur l'impact de la réglementation environnementale sur le commerce et à l'impact de la politique commerciale sur l'environnement.[32] Son examen a testé l'hypothèse selon laquelle des règlements plus stricts entraînent une perte de compétitivité, l'exode des industries et le développement de paradis de pollueurs. Elle a conclu qu'il n'existait aucune preuve empirique appuyant cette hypothèse.[33]

C. LES INDUSTRIES «POLLUANTES» MIGRENT-ELLES?

MM. Patrick Low et Alexander Yeats ont utilisé les données sur le flux des échanges commerciaux comme indicateur des changements au niveau de l'implantation internationale des industries afin de connaître à quel point les industries polluantes ont migré entre 1965 et 1988.[34]

Les industries polluantes ont été définies comme étant celles qui font les dépenses les plus élevées en matière de mesures anti-pollution aux États-Unis. Ces secteurs qui ont nécessité des coûts de dépollution et de contrôle de la pollution d'environ 1 p. 100 ou plus de la valeur de leurs ventes totales en 1988 comprenaient : les métaux ferreux, les métaux non ferreux, les produits fabriqués de métaux, les produits de pâtes et papiers, les produits chimiques organiques, les produits chimiques inorganiques, les matériaux radioactifs, les goudrons minéraux et les produits chimiques à base de pétrole, les fertilisants fabriqués, les papiers et cartons, les articles de papier, le contreplaqué et le bois amélioré, les produits fabriqués de bois, le pétrole raffiné, les produits chimiques agricoles et le ciment. La moyenne pondérée pour toute l'industrie aux États-Unis était de 0,54 p. 100.

MM. Low et Yeats ont trouvé qu'entre 1965 et 1988, l'apport des industries polluantes dans le commerce mondial était passé de 19 p. 100 à environ 15 p. 100. Les métaux ferreux et non ferreux comptaient pour près des trois quarts de cette baisse.

Au cours de la période à l'étude, il y a eu un changement au niveau de l'origine du commerce des industries polluantes, avec une part de 3,5 p. 100 du total de ce commerce passant des pays industrialisés aux pays non industrialisés (principalement de l'Amérique du Nord au Sud-Est asiatique). Néanmoins, la part des produits des industries polluantes dans les exportations des pays industrialisés et d'autres est demeurée à peu près la même en 1988, avec 15 à 16 p. 100. De plus, les pays industrialisés représentaient quelque 75 p. 100 de tout le commerce des industries polluantes cette année-là.

Sur les 25 plus gros exportateurs de produits des industries polluantes en 1988, 17 étaient des pays de l'OCDE. À elle seule, la Communauté européenne était responsable de près de 40 p. 100, le plus gros exportateur mondial étant la République fédérale d'Allemagne qui représentait près de 12 p. 100, suivie des États-Unis qui représentaient 7 p. 100 du total global.

---

32. Dean, "Trade and the Environment", p. 15-28.

33. Ibid, p. 27.

34. Patrick Low et Alexander Yeats, "Do 'Dirty' Industries Migrate?"

Les auteurs ont observé qu'un grand nombre d'industries polluantes étaient des industries de base associées aux premières étapes de l'industrialisation. Ils ont noté que l'intensité des facteurs et des ressources naturelles, et les caractéristiques technologiques pouvaient toutes expliquer en partie la migration des industries polluantes.

MM. Low et Yeats ont été incapables d'éliminer la possibilité que les politiques environnementales puissent avoir une influence sur les décisions de ces industries en matière d'implantation. Ils ont néanmoins conclu que les preuves recueillies quant au coût réel de l'observation des normes environnementales laissaient entendre que cela n'expliquait pas de façon importante la migration des industries polluantes.[35]

D. RÉDUCTION DE LA POLLUTION INDUSTRIELLE EN AMÉRIQUE LATINE : DISPARITION DU PARADIS DES POLLUEURS

M[me] Nancy Birdsall et M. David Wheeler ont étudié la question de savoir si, parmi les pays d'Amérique latine, on associait une plus grande «ouverture», définie comme l'existence de marchés à la réglementations moins rigoureuse, à un accroissement de la pollution industrielle.[36]

Ils ont constaté qu'au cours des années 1970, l'ouverture n'a pas semblé augmenter ni diminuer l'effet de la croissance du revenu sur l'intensité de la pollution. Par contre, au cours des années 1980, les résultats de l'enquête indiquent que l'effet de la croissance du revenu sur l'intensité de la pollution a été plus fort dans le cas des économies plus fermées.

Bien qu'expérimentale, la preuve empirique indiquait également qu'au cours des deux dernières décennies, les économies les plus ouvertes avaient été caractérisées par un ensemble d'industries «plus propres», ce qui coïncide avec la documentation sans cesse croissante qui indique que les industries à forte intensité de capital et de matières premières ont été à la fois les plus protégées et les plus polluantes.[37]

M[me] Birdsall et M. Wheeler ont fait remarquer que, à de faibles niveaux de revenus moyens dans les pays en voie de développement, la croissance coïncide avec l'abandon par le pays de l'agriculture pour l'industrie. Ce changement est accompagné d'une croissance urbaine rapide et d'investissements importants dans l'infrastructure urbaine. La croissance et le changement au niveau de la structure interne de ces pays sont donc plus susceptibles de supposer des niveaux croissants de pollution pour chaque unité de production. Inversement, dans les pays industrialisés, la croissance est associée à un abandon progressif de l'industrie pour le secteur des services, ce qui entraîne des niveaux décroissants de pollution pour chaque unité de production. Les auteurs ont conclu que ces différences au niveau de la structure interne de chaque pays correspondent aux différences au niveau des avantages comparatifs, lesquelles seraient renforcées par le libre-échange.

---

35. Ibid. Conclusion présentée dans le résumé.

36. Nancy Birdsall et David Wheeler, "Trade Policy and Industrial Pollution in Latin America", p. 159-167.

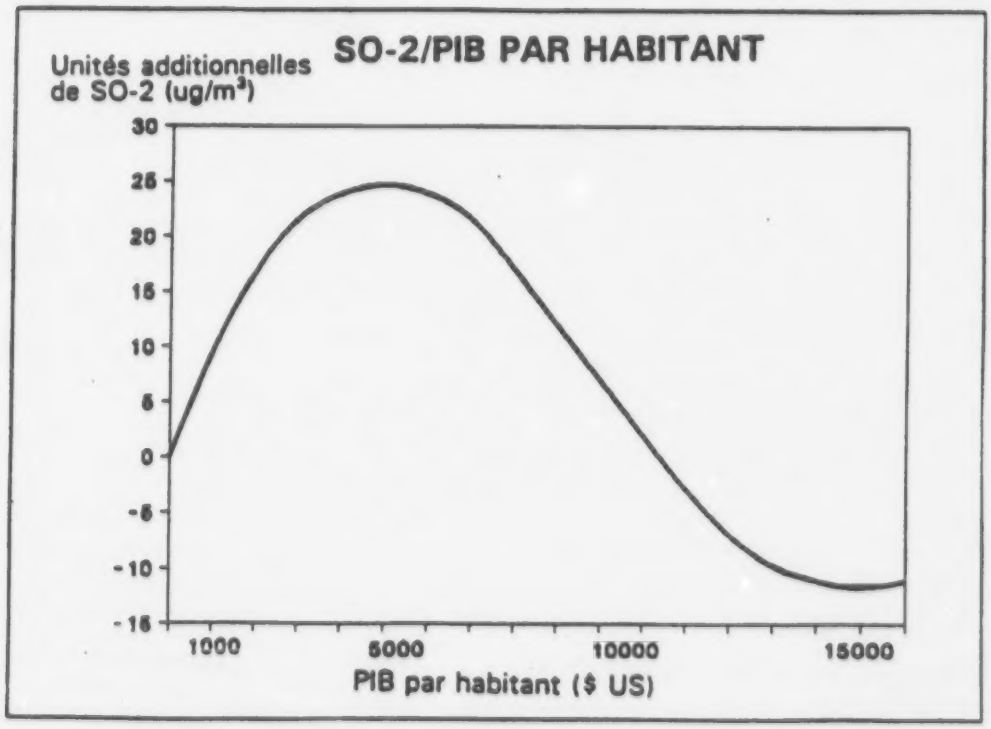
37. Ibid, p. 167.

E. INCIDENCES ENVIRONNEMENTALES D'UN ACCORD DE LIBRE-ÉCHANGE NORD-AMÉRICAIN

Une étude faite par MM. Gene Grossman et Alan Krueger de l'université de Princeton a fait appel aux preuves empiriques pour évaluer l'incidence environnementale possible de la libéralisation des échanges au Mexique.[38] Cette étude était basée sur les données recueillies par le Système mondial de surveillance continue de l'environnement (GEMS). Le projet GEMS, une co-entreprise de l'Organisation mondiale de la Santé et du Programme des Nations-Unies pour l'environnement, a surveillé la qualité de l'air dans les régions urbaines, partout dans le monde industrialisé et les régions en voie de développement depuis 1976.

L'analyse des données reliait les teneurs en polluants au niveau du PIB par habitant dans le pays dans lequel se trouvait la ville étudiée et aux diverses caractéristiques des lieux et des villes. Ces caractéristiques comprenaient des facteurs comme : si le lieu de surveillance se trouve au centre de la ville ou dans une banlieue, si la ville se trouve ou non sur la côte, et la densité démographique de la ville.

Les auteurs ont axé leurs analyses sur trois mesures de la qualité de l'air : le dioxyde de soufre, la matière noire (fumée) et la masse des particules en suspension (poussière). Ils ont trouvé que les niveaux ambiants du dioxyde de soufre et des matières noires augmentaient proportionnellement au PIB par habitant là où le niveau de revenu national est bas, mais diminuaient proportionnellement là où le niveau de revenu était plus élevé.



38. Grossman et Krueger, Environmental impacts.

Contrairement aux deux autres polluants, la masse des particules en suspension dans un volume d'air donné semblait diminuer en fonction monotone avec les augmentations du PIB par habitant dans les pays où le développement économique est faible.

Le tableau ci-dessous, qui décrit la variation de la pollution causée par le dioxyde de soufre attribuable à la variation du revenu par personne, dans le temps et dans tous les pays, est également représentatif des conclusions de l'étude pour la pollution par la fumée. Les analyses ont démontré que les concentrations de SO_2 augmentent proportionnellement au revenu là où les niveaux de PIB par habitant sont bas, diminuent proportionnellement au revenu là où ils sont plus élevés, pour ensuite se stabiliser dans les économies plus avancées. En 1988, le point de retournement était évalué à environ 5 000 dollars US.

F. COMMERCE ÉTATS-UNIS-MEXIQUE : ÉTUDE DE CAS

Une étude de cas du *United States General Accounting Office (GAO)* a examiné si les fabricants de mobilier de bois de la région de Los Angeles s'étaient relocalisés au Mexique pour éviter les normes rigoureuses de la Californie sur la lutte contre la pollution atmosphérique.[39] Les conclusions de l'étude montre que même si on a constaté des relocatisations hors de Los Angeles, la majorité de ces dernières se sont faites au profit de d'autres régions des États-Unis, et non du Mexique.

La région de Los Angeles est considérée celle aux États-Unis, où le problème de l'ozone est le plus grave. L'ozone est formé par la combinaison des émissions de composés organiques volatils avec les oxydes d'azote en présence de chaleur et d'ensoleillement. Les opérations de traitement du mobilier de bois, qui consistent en l'application de couches de peintures et de solvants pour améliorer l'aspect et la durabilité du produit, libèrent des composés organiques volatils dans l'air.

En août 1988, quatre délais ont été fixés pour la mise en oeuvre progressive de normes plus rigoureuses sur l'émission de composés organiques volatils par les opérations de traitement du mobilier de bois. Par suite de ces nouvelles normes, la libération de composés organiques volatils attribuable à des applications de peintures devrait être réduite de 22,1 tonnes par jour depuis 1988 jusqu'à 1,6 tonne par jour en 1996. Les fabricants de mobilier n'étaient pas certains de pouvoir respecter cette norme, même avec une reformulation de leurs peintures.

L'étude du GAO a établi que, sur les 1 237 fabricants de mobilier de bois dans la région de Los Angeles, il était probable que 18 s'étaient relocalisés au Mexique entre janvier 1988 et décembre 1990. En décembre 1990, le Mexique n'avait pas adopté de normes pour réglementer la pollution atmosphérique due à l'application de couches de peintures et à l'emploi de solvants par les fabricants de mobilier de bois. Au cours de la même période, il était probable que 41 fabricants avaient quitté la région de Los Angeles pour s'installer dans d'autres régions telles que la Géorgie, le Michigan et le nord de la Californie, aux États-Unis.

Les coûts plus élevés de main-d'oeuvre et des normes plus rigoureuses sur la lutte contre la pollution atmosphérique dans la région de Los Angeles ont été citées parmi les raisons

---

39. United States General Accounting Office, U.S.-Mexico Trade.

de la relocalisation. Toutefois, l'étude n'a pu établir une comparaison fiable de la signification des principales raisons de cette relocalisation. Elle n'a pas non plus comparé les normes de Los Angeles à celles du nord de la Californie et à d'autres états.

G. ÉTUDE DES QUESTIONS ENVIRONNEMENTALES ÉTATS-UNIS-MEXIQUE

Dans leur étude des rapports environnementaux bilatéraux avec le Mexique, les États-Unis ont également étudié la question de savoir si, dans le cadre de l'ALENA, des différences au niveau des règlements sur l'environnement et leur application entraîneraient d'importants investissements de la part des compagnies américaines, canadiennes et autres au Mexique pour profiter de ces «paradis de pollueurs».[40]

L'étude américaine a indiqué que pour que l'ALENA ait un effet marqué sur les investissements à cause de différences au niveau des normes environnementales, quatre conditions seraient nécessaires :

- le coût de l'observation des normes environnementales représenterait une partie importante des frais d'exploitation totaux;
- les incitations à la relocalisation changeraient d'une manière importante
- le coût de la relocalisation d'une industrie ou de la création d'une nouvelle capacité industrielle serait inférieur aux économies réalisées au niveau des coûts de l'observation des normes environnementales;
- il y aurait une différence importante dans les coûts de l'observation des normes environnementales entre les deux pays.

Dans leur étude de la première condition, les États-Unis ont comparé les dépenses liées à la dépollution à la valeur ajoutée de 445 industries manufacturières. Cette analyse a révélé que des dépenses liées à la dépollution ne représentent qu'une petite part des coûts pour la plupart des industries, environ 1 p. 100 de la valeur ajoutée. De façon individuelle, certaines industries peuvent bien sûr y consacrer plus de un p. 100. Bien que 62 des 445 industries aient eu des coûts de dépollution équivalents à 2 p. 100 ou plus de la valeur ajoutée, 86 p. 100 de toutes les industries avaient des dépenses de dépollution inférieures à 2 p. 100 de la valeur ajoutée.

Pour que l'ALENA ait un effet sur la migration de l'industrie, il faudrait qu'il change les possibilités d'implantation offertes aux entreprises, permettant des choix qui n'existaient pas auparavant. Par conséquent, l'étude américaine a ensuite comparé les 62 industries dont les coûts de dépollution étaient comparativement élevés avec les industries qui sont actuellement sujettes à des restrictions quantitatives ou à des tarifs douaniers de 2 p. 100 ou plus. Cette comparaison a démontré que seules 11 des 445 industries étaient caractérisées à la fois par des coûts de dépollution relativement élevés et des restrictions quantitatives ou des tarifs d'importation importants.

---

40. Office of the United States Trade Representative, Review of U.S. Mexico Environmental Issues.

La troisième étape consistait à comparer les 11 industries candidates à la relocalisation avec les coûts qui s'y associent. Cet exercice a révélé que les industries dont les coûts de dépollution étaient élevés et qui faisaient face à d'importantes barrières commerciales sont également des industries à forte intensité de capital, pour lesquelles il en coûtera beaucoup de fermer les installations en place et d'en ouvrir de nouvelles. Dans le cas d'investissements entièrement nouveaux, on a remarqué que la taille économique de l'usine, était grande par rapport à celle de l'industrie en général, et qu'il s'agit également d'industries pour lesquelles il y a une capacité substantielle, voire excédentaire à l'échelle mondiale. L'étude a conclu qu'il était très peu probable que de nouveaux investissements soient rentables dans ces industries.

Les auteurs de l'étude américaine ont observé que la vraie question n'est pas le coût réel de la lutte contre la pollution, mais plutôt le coût dans un endroit par rapport au coût anticipé dans un autre. Ils ont insisté sur le fait que les normes environnementales mexicaines sont comparables à celles des États-Unis et du Canada et les dépassaient même dans certains cas.[41]

Faisant remarquer que des questions avaient été soulevées au sujet de la mauvaise performance antérieure du Mexique en matière d'application des règlements environnementaux, les auteurs américains ont alors déclaré que ce ne sont pas les anciennes pratiques qui contrôlent les décisions en matière d'investissement mais plutôt les coûts d'observation prévus au cours de toute la durée de l'investissement envisagé.[42] Une entreprise qui prévoit investir au Mexique devrait tenir compte de l'intention avouée de ce pays de renforcer ses normes environnementales et ses règlements d'application.[43]

L'étude américaine a conclu au sujet de la possibilité de la migration de l'industrie :

> Bien que la relocalisation des investissements afin d'éviter des restrictions plus sévères en matière d'environnement soit un résultat possible des différences au niveau des normes environnementales et de leur application, et que cela se soit fait dans certains cas, le phénomène ne semble pas être trop répandu ni caractériser la formation d'un ALENA, parce que relativement peu d'entreprises répondent aux conditions requises pour un investissement rentable en matière de paradis de la pollution : coûts d'observation élevés en matière d'environnement, changement important au niveau des incitants d'implantation suite à l'élimination des obstacles au commerce, faibles coûts associés au nouvel investissement, et différences réelles au niveau des coûts d'observation en matière d'environnement.[44]

---

41. Ibid., p. 170.

42. Ibid.

43. Une étude des lois environnementales du Mexique, des règlements et de leur application est présentée à l'annexe 4.

44. Office of the United States Trade Representative, Review of U.S.-Mexico Environmental Issues, p. 171.

H. ÉTUDE DE MARCHÉ PORTANT SUR LES DÉPENSES ENVIRONNEMENTALES DES ENTREPRISES CANADIENNES

En 1990, Environnement Canada a octroyé un contrat à Dun and Bradstreet Canada (D & B) pour mener une étude d'ensemble sur les entreprises canadiennes en vue de déterminer le coût et l'impact des mesures de protection environnementale actuelles et éventuelles[45]. La base de données D & B comportait environ 670 000 entreprises canadiennes réparties en 74 secteurs industriels selon le système de classification industrielle normalisé.

Sur les 74 secteurs industriels, 21 ont été retenus dans l'étude D & B. Le choix s'est porté sur les secteurs les plus visés par les règlements environnementaux. En conséquence, les conclusions suivantes excluent l'expérience des 53 secteurs industriels caractérisés par des coûts inférieurs en matière de protection de l'environnement et de dépollution.

Les compagnies participantes ont également été réparties en celles de moins de 50 employés et celles de plus de 50 employés. Pour les compagnies de moins de 50 employés, les dépenses moyennes de lutte contre la pollution en 1989 ont été établies à un peu moins de 20 000 dollars. Ce montant était divisé également en coûts en capital et coûts d'exploitation. Pour les compagnies de plus de 50 employés, la moyenne des dépenses en matière de lutte contre la pollution en 1989 se chiffrait à près de 1 million de dollars. Environ 53 p. 100 de ce montant étaient alloués aux coûts en capital et 47 p. 100, aux coûts d'exploitation.

L'étude D & B mentionnait que 80 p. 100 des compagnies échantillonnées allouaient entre 0 p. 100 et 2 p. 100 de leur budget aux coûts d'exploitation en matière de protection environnementale au cours de l'année financière 1989-1990. La même année, 86 p. 100 des compagnies ont alloué entre 0 p. 100 et 2 p. 100 de leur budget aux coûts en capital pour la protection de l'environnement.

En ce qui concerne le rapport entre les dépenses environnementales et la compétitivité, l'étude D & B concluait par le commentaire suivant : «En général, les règlements environnementaux actuels ne semblent pas nuire à la compétitivité des entreprises au Canada. Près de six compagnies sur les dix échantillonnées ont déclaré que les règlements environnementaux actuels ont un effet neutre sur leur compétitivité au Canada. Pour 28 p. 100 d'entre elles, les règlements environnementaux exercent un effet positif sur leur compétitivité."[46]

Sur le plan international : «Un tiers a dit ne pas exporter, tandis qu'un autre tiers a déclaré que les règlements actuels ont un effet neutre. Toutefois, du point de vue international, deux fois plus d'entreprises (14 p. 100) estiment que les normes en vigueur exercent un effet négatif plutôt que positif (7 p. 100).[47] En ce qui concerne les perspectives d'avenir, 23 p. 100 des répondants prévoyaient que les normes environnementales auraient un effet

---

45. Dun & Bradstreet Canada, Market Survey of Environmental Expenditures.

46. Ibid., p. 117.

47. Ibid., p. 118.

négatif sur leur compétitivité, 40 p. 100 estimaient qu'elles auraient un effet neutre et 31 p. 100 prévoyaient que ces normes auraient un effet positif.[48]

I. RÉSUMÉ DU CHAPITRE

Certains Canadiens craignaient que les faibles normes en matière d'environnement, ou le relâchement dans l'application de ces normes, pourraient entraîner la migration des industries vers un «havre de pollueurs». Si c'était le cas, cela entraînerait une détérioration accrue de l'environnement dans le pays hôte et découragerait le pays source d'augmenter ses normes en matière d'environnement ou de renforcer l'application de ses normes.

Lors de discussions avec les membres du Comité d'examen environnemental, les représentants du monde des affaires ont indiqué que les préoccupations environnementales sont maintenant partie intégrante des processus décisionnels. Une bonne politique environnementale constitue aussi une bonne politique commerciale.

Les études empiriques effectuées jusqu'ici ont été presque unanimes à dire qu'il y a très peu de preuves de relocalisation industrielle en raison des différences au niveau des dépenses de lutte contre la pollution. La proportion des exportations des industries polluantes était à peu près égale tant chez les pays industrialisés que non industrialisés en 1988, soit environ 15 à 16 p. 100. Au cours de cette année, les pays industrialisés étaient responsables de quelque 75 p. 100 du marché mondial en ce qui a trait aux produits des industries polluantes.

Lorsque le PIB par habitant augmente, on a établi que la quantité de particules en suspension (poussière) par unité de production diminue. Le dioxyde de soufre et les matières noires (fumée) par unité de production augmentent jusqu'à ce que le PIB par habitant atteigne environ 5 000 dollars US, après quoi ces deux teneurs commencent à diminuer. La quantité de pollution par unité de production diminue proportionnellement à l'augmentation de l'ouverture au commerce extérieur et aux investissements étrangers. À mesure que le degré de développement augmente, les pays réduisent leur dépendance vis-à-vis de la production de biens industriels et intensifient leurs activités dans le secteur des services, qui s'avère moins polluant.

De nouvelles normes rigoureuses sur l'émission de composés organiques volatils figurent parmi les raisons qui ont poussé environ 1,5 p. 100 des fabricants de mobilier de bois de la région de Los Angeles à s'installer au Mexique. Toutefois, les compagnies qui ont choisi de s'installer ailleurs aux États-Unis, notamment dans le nord de la Californie, représentent plus du double du nombre de celles ayant émigré au Mexique.

Pour qu'un investissement dans un paradis de pollueurs soit rentable dans le cadre de l'ALENA, il devrait répondre à quatre conditions : des coûts élevés de conformité en matière d'environnement, un changement important au niveau des incitants d'implantation, de faibles coûts de démarrage pour les nouveaux investissements et une réelle différence dans les coûts d'observation prévus en matière d'environnement, entre l'ancien et le nouveau lieux. Peu de secteurs industriels répondraient à toutes ces conditions.

Le coût de la dépollution est d'environ 1 p. 100 de la valeur ajoutée pour la plupart des industries. Les barrières tarifaires et non tarifaires actuelles ne sont pas élevées pour un grand nombre d'industries qui ont les dépenses les plus fortes en matière de lutte contre la

---

48. Ibid., p. 131.

pollution. Lorsque ces barrières sont importantes, les coûts élevés en capital associés à un nouvel investissement découragent généralement une relocalisation.

D'après une étude canadienne, parmi ces compagnies assujetties aux coûts les plus élevés en matière de prévention de la pollution et de dépollution, 71 p. 100 estiment que les normes environnementales éventuelles auront soit un effet neutre (40 p. 100) soit un effet positif (31 p. 100) sur leur position compétitive globale. Par contre, 23 p. 100 prévoient un effet négatif.

À la lumière de la recherche et des articles environnementaux contenus dans l'ALENA, il semblerait que peu ou pas d'industries canadiennes se montrent intéressées à une migration, compte tenu des différences projetées au niveau des coûts engagés pour luitter contre la pollution.

VI. MÉCANISMES DE SUIVI

Le suivi s'avère un élément important au sein du processus d'examen environnemental. Le présent chapitre identifie les divers mécanismes qui assureront que les liens entre le commerce et l'environnement seront encore considérés à l'avenir.

A. CONTEXTE DE L'ENJEU

Les 14 mois de négociations portant sur l'ALENA ont été marqués par d'intenses discussions sur les liens entre le commerce et l'environnement. Au cours de cette période, cette question de liens a été abordée simultanément dans les négociations relatives à l'ALENA, dans les discussions parallèles et dans les forums multilatéraux.

Les organisations écologiques ont insisté sur l'importance d'assurer la continuité de ces activités dans les trois forums après la signature de l'ALENA. Dans les paragraphes suivants, nous allons indiquer de quelle façon chaque secteur entend poursuivre cet objectif.

B. MÉCANISMES DE L'ALENA

Comme l'indique le chapitre sur les dispositions concernant l'environnement, l'ALENA comporte des mécanismes pour garantir le respect des principes qu'il contient relativement à l'environnement et l'amélioration continue des normes de protection de l'environnement et de la surveillance de leur application dans les trois pays. Ces mécanismes resteront en vigueur pendant la durée de l'ALENA.

Aux termes de l'article 2001 de l'Accord, il incombe, au premier chef, à la Commission du libre-échange, composée des représentants des Parties au niveau du Cabinet ou de leurs agents désignés, de voir à la mise en place de ces mécanismes. Dans ses activités courantes, la Commission pourrait compter sur le soutien de plusieurs mécanismes institutionnels créés aux fins d'application de l'ALENA, notamment l'important Comité des mesures normatives devant être créé aux termes de l'article 913 de l'Accord. Ce Comité serait responsable, entre autres, d'améliorer la collaboration dans les domaines de l'élaboration, de l'application et de la mise à exécution des mesures normatives, notamment de normes environnementales.

D'autres articles de l'ALENA prévoient la prise en compte des aspects environnementaux de sujets tels que les investissements et le règlement des différends. L'article 1114 sur les investissements prévoit des consultations officielles en vue de mettre fin à des pratiques incitatives, dans le cas où une Partie estime qu'une autre a dérogé ou a offert de déroger à ses normes environnementales dans le but d'attirer un investissement. Le mécanisme prévu pour régler les différends délimite un cadre juridique pour résoudre tout désaccord portant soit sur l'interprétation, soit sur la mise en oeuvre de l'Accord. Aux termes des articles 2014 et 2015, les groupes spéciaux chargés du règlement des différends pourront demander l'avis de spécialistes de l'environnement, soit directement soit par le truchement d'un conseil d'examen scientifique qui soumettrait un rapport écrit sur les questions factuelles liées à l'environnement.

Le chapitre partant sur le processus et la méthode de l'examen environnemental souligne que l'ALENA constitue un cadre de politique commerciale. L'Accord sera mis en place sur plusieurs années dans le cadre de projets élaborés par des Canadiens. Le paragraphe 1114.1 du chapitre sur les investissements fera en sorte qu'un pays pourra exiger, comme condition préalable à un investissement, des évaluations environnementales de ces projets.

C. MÉCANISMES DU PROCESSUS PARALLÈLE

On a donné aux pourparlers de gouvernement à gouvernement ne portant pas sur l'ALENA, mais sur les liens entre le commerce et l'environnement, le titre de «processus PARALLELE». Les négociations relatives à l'ALENA ont favorisé une intensification considérable de la coopération bilatérale et trilatérale dans le domaine de l'environnement. Tel qu'indiqué à l'annexe 7, la collaboration bilatérale entre le Canada et le Mexique a été officialisée en 1990, à l'issue de la signature de l'accord Canada-Mexique sur la coopération en matière d'environnement. Dans le cadre de cette entente bilatérale, l'Agence canadienne de développement international (ACDI) a investi, à ce jour, plus de 900 000 dollars dans des études effectuées par des entreprises privées canadiennes sur la gestion des ordures ménagères et des déchets industriels dans l'état de Veracruz. Les scientifiques d'Environnement Canada ont collaboré avec leurs homologues mexicains à la protection et à la remise en état du bassin versant de Lerma-Chapala dans l'état de Jalisco. En outre, le Canada a versé des fonds à l'organisation mexicaine Monarca vouée à la préservation des aires d'hivernage du papillon monarque de l'Amérique du Nord dans l'état de Michoacan.

Le 18 mars 1992, une importante intensification de la coopération bilatérale dans le domaine de l'environnement a été annoncée. À cette occasion, le Canada et le Mexique ont conclu une entente concernant une série de projets de coopération évalués à 1 million de dollars pour renforcer la surveillance de l'environnement et l'application des normes de protection. L'entente conclue en 1990 prévoit un mécanisme officiel assurant le développement continu d'autres initiatives bilatérales au cours des prochaines années.

Les États-Unis et le Mexique ont également mis en oeuvre un programme intensif de coopération bilatérale en environnement dans leurs zones limitrophes. Le 25 février 1992, les deux gouvernements ont annoncé un plan intégré de gestion de l'environnement dans les zones frontalières américano-mexicaines[49]. Les États-Unis se sont engagés à consacrer 240 millions de dollars à des projets environnementaux devant être exécutés dans les zones frontalières au cours de l'année financière de 1993. Pour sa part, le Mexique a affecté 460 millions de dollars échelonnés sur trois années, de 1992 à 1994. Du côté mexicain, les projets prioritaires frontaliers porteront sur des réseaux d'égouts et des usines d'épuration des eaux usées, sur des installations de collecte, de traitement et d'élimination de déchets solides, sur l'amélioration du réseau des transports en commun et sur l'acquisition de terres. Les dépenses des deux pays au cours de la phase 1 du Plan pourraient totaliser environ 1 milliard de dollars US.

La coopération trilatérale en environnement a commencé en 1988 par la signature du Protocole d'entente trilatéral sur les oiseaux migrateurs et leurs habitats en Amérique du

---

49. U.S. Environmental Protection Agency and the Mexican Secretaria de Desarrollo Urbano y Ecologia, Integrated Environmental Plan.

Nord. La première réunion des ministres de l'Environnement des trois pays de l'ALENA, le 17 septembre 1992, a marqué le début d'une nouvelle ère de coopération trilatérale dans le domaine de l'environnement. Au cours de cette réunion inaugurale, les trois ministres ont signé un Protocole d'entente trilatéral sur l'éducation en environnement et ont convenu qu'il serait nécessaire de créer un mécanisme plus officiel de coopération environnementale. Le gouvernement du Canada tiendra des consultations avec les organisations écologiques afin que ces dernières puissent participer de façon efficace et permanente au processus de planification.

Les ministres se rencontreront une deuxième fois, au début de 1993, et cette réunion leur permettra d'examiner une série de propositions, en particulier la création d'une Commission nord-américaine sur la coopération environnementale, en vue d'atteindre cet objectif. On prévoit que l'un des rôles de cette commission sera d'appuyer les activités de la Commission sur le libre échange de l'ALENA.

D. FORUMS INTERNATIONAUX

Les préoccupations environnementales du Canada continueront d'être abordées lors de forums internationaux. Le Canada participe activement à trois forums distincts où l'on discute des relations entre le commerce et l'environnement. Il s'agit de l'ONU, de l'OCDE et du GATT.[50]

La Conférence de l'ONU sur l'environnement et le développement (CNUED) qui vient de se terminer est un exemple des initiatives parrainées par l'ONU. À cette occasion, de nouvelles conventions internationales sur le changement climatique et la biodiversité ont été signées. Les préparatifs canadiens pour la CNUED ont donné lieu à de vastes consultations entre les secteurs gouvernementaux et non gouvernementaux.

L'expérience tirée des consultations environnementales sur l'ALENA permettront d'améliorer les commentaires en matière d'environnement lors d'autres discussions internationales. Le Comité consultatif sur le commerce extérieur et les Groupes de consultations sectorielles sur le commerce extérieur émettent des avis sur les positions qui seront adoptées et défendues par les délégués canadiens dans divers pourparlers comme les Négociations commerciales multilatérales (NCM), les négociations relatives à l'ALENA et les discussions sur les liens entre le commerce et l'environnement engagées par le truchement de l'OCDE et du GATT. On prévoit que les études de l'OCDE donneront lieu à un consensus sur les «directives» pour intégrer les principes en environnement et en commerce aux accords portant sur le commerce et l'environnement. S'il est encore trop tôt pour prévoir le résultat des activités dans le contexte du GATT, il se pourrait qu'elles débouchent sur des éclaircissements ou des modifications de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce. Les dispositions novatrices de l'ALENA en matière d'environnement offriront de nouveaux repères pour les initiatives de l'OCDE et du GATT.

---

50. Les activités de ces organisations sont présentées avec de plus amples détails à l'annexe 8.

E. RÉSUMÉ DU CHAPITRE

Toute la période des négociations de l'ALENA a été marquée par des discussions intenses sur les liens entre le commerce et l'environnement. A la suite de la signature de l'ALENA, des discussions sur les liens entre le commerce et l'environnement continueront de se dérouler sous l'égide de l'Accord, du processus PARALLELE et d'au moins trois organisations internationales.

L'ALENA contient plusieurs dispositions qui assureront que les considérations environnementales demeurent un enjeu important durant toute la vie de l'Accord. Trois d'entre elles sont particulièrement pertinentes. Premièrement, un Comité sur les mesures normatives sera chargé de renforcer la coopération en matière d'élaboration, d'application et de respect des normes environnementales. Deuxièmement, une Partie sera obligée d'engager des consultations si une autre estime qu'il y a eu dérogation aux mesures environnementales dans le but d'attirer un investissement. Troisièmement, un nouveau mécanisme permettra aux groupes spéciaux chargés du règlement des différends d'obtenir directement des informations auprès d'experts en environnement.

L'Accord Canada-Mexique sur la coopération environnementale de 1990 fournit un outil de coopération bilatérale en environnement. Actuellement, les deux pays coopèrent sur des projets d'une valeur de 1 million de dollars. Ces projets sont axés sur la surveillance et l'application des normes environnementales et portent à 1,9 million de dollars l'engagement total du Canada aux termes de l'Accord de 1990.

Le 17 septembre 1992, un nouvel élan a été donné à la coopération trilatérale en environnement. Cette initiative devrait se concrétiser par la création, au début de 1993, d'une commission officielle nord-américaine sur la coopération environnementale.

Le Canada participe activement à des activités permanentes en matière de commerce et d'environnement dans le cadre du GATT, de l'ONU et de l'OCDE. Ces institutions joueront toutes un rôle actif dans les mois et les années à venir en assurant une polarisation multilatérale sur les discussions traitant des liens entre le commerce et l'environnement.

En résumé, les mécanismes officiels actuellement en place aux niveaux bilatéral et multilatéral garantiront la prise en compte des liens entre le commerce et l'environnement, au cours de l'avenir. La mise en oeuvre de l'ALENA et la création d'une Commission nord-américaine sur la coopération environnementale ajouteront deux nouveaux mécanismes au niveau trilatéral.

VII. CONCLUSIONS

A. PROCESSUS ET MÉTHODE DE L'EXAMEN ENVIRONNEMENTAL

Depuis 1990, le gouvernement fédéral exige que toute nouvelle initiative en matière de politiques et de programmes pouvant avoir d'importantes incidences sur l'environnement, soit soumise à un examen environnemental. Le processus d'examen environnemental peut être utilisé pour mieux comprendre la nature générale des incidences environnementales possibles et établir un cadre permettant de régler les problèmes environnementaux qui pourraient apparaître lors de la prise de décisions relatives à la mise en application de la politique.

Dans le cas d'un accord commercial, les incidences éventuelles sur l'environnement ne sont pas directement fonction de l'accord proprement dit. Elles dépendent plutôt de l'effet global d'une foule de décisions individuelles que prendront les entreprises canadiennes et étrangères dans les années à venir.

L'ALENA est le premier accord commercial à être soumis à une évaluation environnementale. Deux responsabilités fondamentales ont été assignées au Comité interministériel d'examen environnemental de l'ALENA chargé d'entreprendre cette évaluation. La responsabilité initiale du Comité était de veiller à ce que les considérations d'ordre environnemental soient prises en ligne de compte tout au long des négociations. Sa deuxième responsabilité était de documenter l'évaluation environnementale.

B. DISPOSITIONS CONCERNANT L'ENVIRONNEMENT

La version préliminaire de l'ALENA constitue un cadre de politique commerciale. L'Accord se prête donc bien à une analyse de sensibilité force à l'environnement, sous l'angle des politiques.

Les dispositions relatives à l'environnement ont été pleinement intégrées dans la version préliminaire de l'ALENA, et certaines méritent une attention particulière. Le préambule décrit l'engagement des trois pays signataires de l'ALENA en vue de réaliser les objectifs économiques et commerciaux de l'Accord de façon à protéger et à conserver l'environnement. Comme l'ont recommandé les organisations écologiques, il engage également les parties à promouvoir le développement durable et à renforcer l'élaboration et l'application des lois et des règlements en matière d'environnement.

Non seulement l'ALENA incorpore-t-il les exceptions environnementales contenues dans l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, mais encore précise-t-il que ces exceptions comprennent les mesures environnementales nécessaires pour protéger la vie et la santé des personnes, des animaux et des plantes, de même que les mesures liées à la protection des ressources naturelles épuisables, biologiques et autres.

En cas d'incompatibilité, des obligations commerciales spéciales établies dans certains accords multilatéraux et bilatéraux de protection et de conservation de l'environnement auraient préséance sur les dispositions de l'ALENA dans la mesure nécessaire pour répondre à cette obligation. La préséance des obigations commerciales contractées dans

le cadre d'un accord international concernant l'environnement et la conservation sur les disciplines commerciales de l'ALENA a constitué une priorité très élevée pour les organisations écologiques canadiennes tout au long des négociations. Qui plus est, advenant un différend mettant en cause une obligation commerciale donnée établie dans un accord multilatéral ou bilatéral désigné de conservation et de protection de l'environnement, la Partie en cause aura le choix de soumettre le différend à l'examen exclusif du mécanisme de règlement des différends de l'ALENA.

L'Accord garantit aux gouvernements du Canada le droit de choisir le niveau de protection environnementale approprié aux priorités et aux conditions environnementales du Canada. Ces normes pourraient être plus rigoureuses que celles recommandées par les organismes internationaux ou par les autres parties.

L'ALENA interdit non seulement d'abaisser les normes au plus bas dénominateur commun ou même à la moyenne, mais il exige que les trois pays coopèrent afin d'améliorer le niveau de protection de l'environnement à l'échelle du continent. En cas de désaccord, la partie intimée pourra choisir de faire résoudre le différend concernant la protection de son environnement exclusivement en vertu des dispositions du mécanisme de règlement des différends de l'ALENA. La partie plaignante aura le fardeau de la preuve concernant l'incompatibilité d'une mesure environnementale avec les dispositions de l'ALENA. En d'autres termes, en cas de différend, c'est l'environnement qui aura le bénéfice du doute.

D'importantes dispositions de notification et de transparence permettront aux Canadiens d'influer sur les normes environnementales de tous les membres de l'ALENA. Pour la première fois, les citoyens du Canada seront donc certains de pouvoir influencer sur des décisions qui risquent d'avoir une incidence sur l'environnement à travers l'Amérique du Nord.

Un comité trilatéral sur les mesures normatives, qui pourrait comprendre des représentants provinciaux, sera responsable de l'amélioration de la coopération en ce qui a trait à l'élaboration, à l'application et à l'observation des mesures liées aux normes. Les représentants des organismes non gouvernementaux pourront être consultés et participer directement à ses sous-comités ou groupes de travail. La coopération s'étendra à la fois aux normes environnementales concernant les produits et à celles concernant les procédés. Elle couvrira toutes les activités qui peuvent avoir une incidence sur l'environnement, depuis les bonnes pratiques industrielles jusqu'au respect des normes environnementales.

Conformément aux dispositions de l'Accord, une partie pourra prendre toute mesure qui lui semble appropriée pour assurer que les investissements sur son territoire se font de façon à respecter les préoccupations d'ordre environnemental. Les projets demeurent assujettis aux lois et exigences du processus d'évaluation environnementale du Canada.

Les pays membres de l'ALENA pourront reconnaître de façon officielle qu'aucune dérogation en matière d'environnement ne peut être offerte dans le but d'encourager l'établissement, l'acquisition, l'expansion ou la rétention d'un investissement. Advenant qu'une partie estime qu'une autre a l'intention d'offrir une telle incitation, cette dernière peut être obligée de recourir à des consultations en vue d'éviter une telle incitation.

Dans le cadre de l'ALENA, les plantes et les animaux seront exemptés du système de brevet obligatoire. Les pays auront la latitude voulue pour déterminer le niveau de protection sanitaire et phytosanitaire approprié à leurs conditions et priorités propres. Les normes des trois pays relativement aux émissions des véhicules seront harmonisées à la hausse d'ici trois ans. Les normes portant sur le transport de marchandises dangereuses seront harmonisées à la hausse d'ici six ans.

Tous les droits sur les biens et le matériel environnemental seront éliminés d'ici 10 ans. Les compagnies de transport par autobus et les entreprises de camionnage du Mexique pourront commencer immédiatement à renouveler leurs parcs vieillissants en faisant l'acquisition de véhicules moins polluants fabriqués au Canada. Les dépenses de dépollution seront déductibles d'impôt lorsqu'un produit se qualifiera comme ayant été produit en Amérique du Nord. Les fournisseurs de services professionnels comme les experts-conseils, les ingénieurs et les scientifiques oeuvrant dans le secteur de l'environnement se verront accorder l'accès temporaire à tout pays membre de l'ALENA.

Les groupes spéciaux chargés du règlement des différends pourront chercher à obtenir une information indépendante sur les incidences environnementales d'un désaccord entre les pays membres de l'ALENA. Ils pourront, avec le consentement de toutes les parties, chercher à obtenir de l'information ou des conseils techniques sur des questions environnementales auprès de toute personne ou tout organisme qu'ils jugent approprié. Parallèlement, ils pourront demander un rapport écrit par un conseil d'examen scientifique sur toute question de fait concernant l'environnement. Le rapport final du groupe spécial chargé du règlement des différends sera publié dans les 15 jours de sa transmission à la Commission du libre-échange.

Conformément à l'objectif de maintenir le droit souverain du Canada de déterminer son propre niveau de protection de l'environnement, l'ALENA ne permet pas d'extra-territorialité unilatérale. Une telle politique ne profiterait pas à long terme aux intérêts économiques et environnementaux du Canada. Les subventions en matière d'environnement continueront d'être assujetties aux dispositions du Code des subventions du GATT. Plusieurs considérations sont allées à l'encontre de l'adoption d'une compensation environnementale ou de droits environnementaux.

En résumé, les dispositions de l'ALENA en matière d'environnement dépassent de loin celles de tout accord de libre-échange antérieur. Ces articles s'avèrent trés importants en ce qu'ils créeraient des précédents, d'où découleraient de nouveaux principes qui orienteraient les ententes futures.

C. EXAMEN ENVIRONNEMENTAL PRÉALABLE

L'accord commercial de l'ALENA définit les droits, les obligations et les disciplines respectifs qui régiront les relations éventuelles entre les pays signataires en ce qui a trait aux investissements et aux échanges de produits, de services et de propriété intellectuelle. En modifiant les conditions du commerce entre les pays signataires, l'ALENA pourra influer sur le volume et l'emplacement des biens et services produits et échangés en Amérique du Nord. Les changements des conditions économiques et commerciales peuvent avoir des incidences simultanées sur l'environnement aux niveaux local, national et continental.

Considérant les incidences environnementales éventuelles de l'Accord, le Comité d'examen environnemental de l'ALENA a étudié les effets possibles d'un accord commercial tripartite qui élargirait essentiellement l'actuel accord de libre-échange Canada-États-Unis pour englober le Mexique, comparativement à une entente commerciale dite «en étoile». Cette dernière serait caractérisée par l'accord actuel Canada-États-Unis et un nouvel accord Mexique-États-Unis.

Le commerce du Canada avec le Mexique est limité lorsqu'on tient compte de l'ensemble de sa production, de ses exportations et de ses importations. D'une valeur d'environ 543 millions de dollars, les exportations vers le Mexique ne représentaient que 0,1 p. 100 du PIB du Canada en 1991. Au cours de cette même année, les importations du Canada provenant du Mexique se chiffraient à 2,6 millions (1,9 p. 100 des importations totales).

Les barrières tarifaires et non tarifaires imposées par le Mexique sur des produits canadiens sont importantes. L'élimination graduelle de ces barrières au cours des 15 prochaines années pourrait représenter des gains considérables pour certains exportateurs canadiens.

Plus de 70 p. 100 des importations canadiennes provenant du Mexique entrent déjà au pays exemptes de toute taxe. L'élimination des barrières tarifaires et non tarifaires canadiennes sur le reste des importations provenant du Mexique n'aurait qu'un effet marginal sur les importations totales du Canada. En retour, cette situation n'aurait qu'un effet limité sur l'environnement.

En modifiant les modalités des échanges entre ses membres, l'ALENA pourra influer sur le volume et la provenance des biens et services produits en Amérique du Nord. Étant donné le niveau prévu des échanges entre le Canada et le Mexique, l'ALENA ne devrait pas avoir une incidence mesurable sur l'environnement au Canada. Cette conclusion s'applique également aux milieux atmosphériques, aquatiques et pédologiques au Canada, à ses ressources naturelles renouvelables et non renouvelables, et à sa production de matières toxiques et de déchets.

Cependant, le Canada partage un continent avec les États-Unis et le Mexique, et d'importantes questions d'ordre transfrontalier et planétaire continueront d'exister, qu'il y ait accord ou non. Mentionnons notamment l'arrivée au Canada de polluants courants provenant de la partie septentrionale des États-Unis et le dépôt au Canada de certains polluants rémanents provenant d'endroits aussi éloignés que le sud des États-Unis, le Mexique et les Caraïbes. L'ALENA ne devrait pas entraîner une augmentation sensible du volume des polluants courants ou rémanents déposés au Canada; toutefois, il faudrait continuer d'assurer la surveillance et la recherche environnementale coopératives sur la production de ces polluants et leur cheminement.

D. MIGRATION DES ENTREPRISES

Plusieurs auteurs ont élaboré des théories sur les rapports possibles entre les normes environnementales et leur application d'une part, et la migration des entreprises d'autre part. Comme on l'a déjà dit, plusieurs dispositions de l'ALENA devront atténuer la probabilité de cette migration. De plus, des études empiriques ont été pratiquement unanimes pour établir qu'il n'existe guère de preuve que des industries se soient relocalisées en raison de différences dans les dépenses consacrées à la dépollution.

Pour qu'un investissement dans un paradis de pollueurs soit rentable dans le cadre de l'ALENA, il lui faudrait répondre à quatre conditions : les coûts d'observation élevés en matière d'environnement, un changement important au niveau des incitants de relocalisation suite à l'ALENA, des coûts de démarrage relativement faibles pour la relocalisation des investissements ou un nouvel investissement, et une réelle différence dans les coûts d'observation prévus en matière d'environnement entre l'ancien lieu et le nouveau. Relativement peu d'entreprises pourraient satisfaire à toutes ces conditions.

E. MÉCANISMES DE SUIVI

Les négociations de l'ALENA se sont traduites par une plus grande sensibilisation des Canadiens à la dimension continentale des préoccupations environnementales. Celles-ci continueront d'être prises en considération après la mise en application de l'ALENA. Les divers mécanismes créés par l'Accord, en vertu du processus PARALLELE et dans des forums internationaux, continueront de contrôler les interrelations entre le commerce et l'environnement.

Plusieurs dispositions de l'ALENA assureront une étude régulière de ces relations dans le contexte de l'Accord. Un comité des mesures normatives sera responsable de favoriser la coopération trilatérale en ce qui a trait à l'élaboration, à l'application et au respect des normes environnementales. Des consultations officielles pourront être requises au cas où une partie estime qu'une autre a proposé une dérogation aux normes environnementales à la seule fin d'attirer des investissements. Des comités d'examen scientifique pourront fournir des informations aux groupes spéciaux chargés du règlement des différends sur des questions de fait liées à l'environnement.

Les négociations dans le cadre de l'ALENA ont agi comme un catalyseur pour accroître la coopération environnementale entre le Canada et le Mexique en vertu du processus PARALLELE. Le Canada a pris, depuis 1990, des engagements de plus de 1,9 millions de dollars dans le cadre de l'Accord de coopération dans le domaine de l'environnement entre les gouvernements du Canada et du Mexique. Dans le cas du Mexique et des États-Unis, une importante amélioration de la surveillance, de l'application et de l'infrastructure en matière d'environnement est en cours, a lieu en vertu de l'Integrated Environmental Plan for the Mexico-U.S. Border Area. Les ministres de l'Environnement des trois pays signataires de l'ALENA ont convenu de l'officialisation de la coopération trilatérale en matière d'environnement sous l'égide d'une nouvelle Commission nord-américaine sur la coopération environnementale.

Les activités portant sur les liens entre le commerce et l'environnement se poursuivent, l'égide des Nations-Unies, de l'OCDE et du GATT. Les progrès réalisés dans ces forums multilatéraux seront d'une importance primordiale pour aider à traiter les principes de commerce et d'environnement lors de futurs accords internationaux en matière de commerce et d'environnement.

F. RÉTROSPECTIVE

Les négociations de l'ALENA ont permis, entre autre, une sensibilisation accrue face à la dimension continentale des préoccupations environnementales. Grâce à l'ALENA, tout nouveau projet de développement sera désormais mis en oeuvre avec un plus grand respect de l'environnement. Il sera soumis à une surveillance environnementale et à une

application des normes environnementales rigoureuses. Parallèlement, les ressources additionnelles découlant d'une augmentation de l'activité économique devraient faciliter le règlement des problèmes environnementaux en Amérique du Nord.

Le processus lié à cet examen a clairement démontré qu'il y avait un net avantage à tenir compte des facteurs environnementaux à chaque étape du processus de négociation. La série de rencontres fructueuses entre les membres du Comité d'examen environnemental, les environnementalistes et les négociateurs s'est avérée importante puisqu'elle a permis de tirer le meilleur parti possible des articles de l'ALENA portant sur l'environnement, tout en jetant les bases d'autres articles ne portant pas précisément sur des questions environnementales. En plus de constituer une première dans le cadre d'une entente commerciale, ce processus crée aussi un précédent d'avenir.

ANNEXE 1

EXAMEN ENVIRONNEMENTAL CANADIEN DE L'ALENA : MANDAT[51]

1. Un examen environnemental de l'ALENA sera mené dans le cadre de la politique environnementale annoncée par le gouvernement en juin 1990. Cette politique exige que les propositions de politiques ou de programmes soumises au Cabinet soient accompagnées d'une évaluation de leurs incidences éventuelles sur l'environnement. Elle exige aussi la publication d'un énoncé des incidences que les politiques ou programmes proposés pourraient avoir sur l'environnement, lorsque celles-ci sont importantes ou qu'elles préoccupent plus particulièrement les Canadiens.

2. L'examen environnemental de l'ALENA sera mené par un Comité interministériel présidé par Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada et comprenant notamment des représentants des ministères suivants : Agriculture; Énergie, Mines et Ressources; Environnement; Finances; Pêches et Océans; Forêts; Industrie, Sciences et Technologie; et Transports.

3. Le Comité d'examen environnemental de l'ALENA aura deux objectifs fondamentaux. Le premier sera d'assurer que les incidences éventuelles, sur l'environnement, des diverses options de négociation sont prises en compte tout au long des négociations. L'autre sera de documenter l'examen des effets environnementaux potentiels de l'Accord.

4. Dans l'exercice de ses fonctions, le Comité :

- rassemblera et étudiera la documentation pertinente émanant de sources gouvernementales et non gouvernementales canadiennes et étrangères;
- rencontrera les représentants des groupes de négociateurs canadiens pour discuter de la portée et du contenu des négociations dans chaque groupe et pour garantir que les négociateurs sont conscients des incidences éventuelles, sur l'environnement, des diverses questions et options examinées;
- consultera les représentants des mouvements écologistes et les autres membres du Comité consultatif sur le commerce extérieur (CCCE) et des groupes de consultations sectorielles sur le commerce extérieur (GCSCE);
- consultera les provinces par le biais du Comité fédéral-provincial sur l'ALENA;

---

51. Conformément au Plan vert du Canada, le mandat du Comité d'examen environnemental de l'ALENA lui a été confié par l'honorable Michael Wilson, ministre de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie et ministre du Commerce extérieur.

- établira des contacts et échangera de l'information avec les fonctionnaires américains et mexicains responsables des examens environnementaux menés par leur pays; et

- examinera et commentera les projets de mémoires au Cabinet sur l'avancement et le contenu de la négociation de l'ALENA et conseillera le Cabinet sur toute recommandation ou préoccupation que le Comité pourrait avoir au sujet des négociations.

5. Tout en s'intéressant à l'ensemble des préoccupations exprimées par les Canadiens, l'examen devrait se concentrer sur les incidences que l'ALENA pourrait avoir sur l'environnement au Canada. Le Comité examinera les incidences éventuelles de l'ALENA au niveau de chaque groupe de négociation, pour chaque élément (sol, air, eau) et pour ce qui est des grandes préoccupations environnementales (normes, investissement, règlement des différends). L'examen englobera aussi toute activité ou mesure qui, engagée ou prise dans le cadre des discussions parallèles avec les États-Unis et le Mexique sur les questions environnementales ou dans d'autres forums, pourrait avoir un rapport avec des préoccupations environnementales soulevées dans le contexte de la négociation de l'ALENA.

6. Le résultat de l'examen environnemental sera présenté au Cabinet au plus tard lors du dépôt du projet d'accord.

ANNEXE 2

EXPORTATIONS DE MARCHANDISES

CANADA-MEXIQUE

(1990-1991)

EXPORTATIONS VERS LE MEXIQUE (en milliers $CAN)	1990	1991
Pièces de véhicules automobiles (y compris les pièces de moteurs)	82 100	153 500
Produits de fer et d'acier	67 700	46 300
Blé	8 400	25 000
Aéronefs et pièces	39 100	18 600
Poudre de lait	72 500	13 400
Télécommunications, matériel et pièces	51 500	23 000
Papier journal	16 000	34 500
Charbon bitumineux	0	2 200
Viande et bétail	21 600	18 900
Soufre	28 800	18 900
Amiante	13 400	16 100
Orge et avoine	1 500	1 700
Appareils de filtration/purification	4 800	2 200
Pâte de bois	27 500	15 300
Articles de caoutchouc	5 900	3 800
Filés et tissus	3 200	4 400
Produits pétroliers	5 100	16 100
Total partiel	449 000	413 900
Autres produits	144 700	110 600
TOTAL DES EXPORTATIONS	593 700	524 500

Source: Statistique Canada, Statistiques sur le commerce des marchandises

ANNEXE 3

IMPORTATIONS DE MARCHANDISES

CANADA-MEXIQUE

(1990-1991)

IMPORTATIONS DU MEXIQUE (en milliers $CAN)	1990	1991
Pièces, matériel et accessoires automobiles	436 265	722 859
Véhicules automobiles	127 737	716 400
Moteurs et pièces de moteurs	300 187	235 174
Radio, téléphone, audio, matériel et pièces	146 572	143 225
Matériel informatique et pièces	177 815	127 166
Jeux de câbles d'allumage	89 192	104 815
Produits pétroliers	56 804	97 606
Fruits, café et noix	68 485	76 008
Climatiseurs, ventilateurs, matériel et pièces	32 030	58 334
Légumes	79 306	48 546
Tapis, tissus et filés	27 813	30 077
Petits appareils électroménagers	13 670	23 317
Articles de verre (autres que pour l'automobile)	12 806	15 672
Bière, vins, spiritueux	14 020	15 503
Ressorts (fer ou acier)	10 411	15 083
Jouets	12 552	12 158
Photocopieurs et pièces	3 508	5 893
Total partiel	1 609 173	2 447 836
Autres produits	120 675	126 136
TOTAL DES IMPORTATIONS	1 729 848	2 573 972

Source: Statistique Canada, Statistiques sur le commerce des marchandises

ANNEXE 4

EXPORTATIONS DE MARCHANDISES

CANADA-MEXIQUE

(Janvier-juin 1991-1992)

EXPORTATIONS VERS LE MEXIQUE (en milliers $CAN)	JAN.-JUIN 1991	JAN.-JUIN 1992
Pièces de véhicules automobiles (y compris les pièces de moteurs)	44 400	84 800
Produits de fer et d'acier	19 400	55 900
Blé	0	53 400
Aéronefs et pièces	1 400	20 800
Poudre de lait	5 900	18 000
Télécommunications (matériel et pièces)	900	16 700
Papier journal	4 200	15 400
Charbon bitumineux	0	15 200
Viande et bétail	10 000	13 500
Cuivre non affiné	0	12 200
Soufre	4 400	7 500
Amiante	6 500	7 300
Orge et avoine	600	5 900
Appareils de filtration/purification	1 100	5 400
Pâte de bois	8 300	4 100
Graines de colza	0	3 700
Articles de caoutchouc	900	3 600
Fils et tissus	1 100	2 700
Produits pétroliers	16 100	0
Total partiel	125 800	346 100
Autres produits	81 900	41 000
TOTAL DES EXPORTATIONS	207 700	387 100

Source: Statistique Canada, Statistiques sur le commerce des marchandises

ANNEXE 5

IMPORTATIONS DE MARCHANDISES

CANADA-MEXIQUE

(Janvier-juin 1991-1992)

IMPORTATIONS DU MEXIQUE (en milliers $CAN)	JAN.-JUIN 1991	JAN.-JUIN 1992
Pièces, matériel et accessoires automobiles	232 800	327 400
Véhicules automobiles	204 200	315 900
Radio, téléphone, audio, matériel et pièces	52 800	84 300
Jeux de câbles d'allumage	45 800	68 900
Produits pétroliers	38 900	66 800
Moteurs et pièces de moteur	146 600	64 300
Matériel informatique et pièces	59 100	51 500
Climatiseurs, ventilateurs, matériel et pièces	27 100	40 200
Fruits et noix	41 900	35 100
Appareils de filtration/purification et pièces	11 400	34 000
Légumes	39 900	31 800
Tapis, tissus et filés	13 600	15 900
Matériel d'éclairage à l'électricité	11 000	11 900
Ressorts (fer ou acier)	6 500	9 300
Bière, vins, spiritueux	5 700	5 800
Meubles	8 800	6 200
Jouets	5 700	5 800
Total partiel	951 900	1 176 800
Autres produits	206 600	170 500
TOTAL DES IMPORTATIONS	1 158 500	1 347 300

Source: Statistique Canada, Statistiques sur le commerce des marchandises

ANNEXE 6

LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT AU MEXIQUE

La présente Annexe donne un aperçu de l'appareil mexicain de législation, de réglementation et d'application en matière d'environnement. Cette Annexe est basée sur des documents disponibles auprès des gouvernements du Canada, du Mexique et des États-Unis. L'aperçu comporte une énumération des initiatives prises par le Mexique depuis 1988 relativement aux questions environnementales.

A. CADRE INSTITUTIONNEL

Le régime juridique mexicain régissant les questions environnementales est fondé sur les articles 25, 27 et 73 de la Constitution du Mexique. L'article 25 fonde les pouvoirs du gouvernement fédéral en matière de protection environnementale; l'article 27 traite de la préservation et de la restauration de l'équilibre écologique pour toutes les «ressources naturelles»; et l'article 73 autorise le Congrès mexicain à promulguer des lois, définissant les rôles respectifs des gouvernements fédéral, locaux et des états en matière de protection de l'environnement.

En 1982, le Secrétariat du Développement urbain et de l'Écologie du Mexique (SEDUE) était créé. Comportant trois sous-secrétariats (Logement, Développement urbain et Environnement), le SEDUE était responsable de la mise en oeuvre de la Loi générale sur l'équilibre écologique et la protection de l'environnement.

Le 26 mai 1992, le Secrétariat du Développement Social (SEDESOL) remplaçait officiellement le SEDUE. Son mandat général englobe la formulation et l'application des politiques en matière d'environnement, la planification urbaine et le Programme de solidarité nationale. Le Mexique croit que le regroupement de ces trois programmes en un même secrétariat permettra d'aborder de façon globale la protection de l'environnement par rapport à la pauvreté et la planification urbaine. Les décisions politiques concernant l'environnement restent la prérogative de ce secrétariat. Sa politique environnementale et ses fonctions d'application sont réparties entre deux organismes autonomes : l'Institut national de l'écologie (INECO) et le Bureau du solliciteur général à la protection de l'environnement.

L'Institut national de l'écologie est responsable de la planification environnementale, y compris la recherche, la formulation et l'évaluation de politiques en matière de protection de l'environnement, l'établissement des normes et règlements, et la conservation des ressources naturelles. Le solliciteur général à la protection de l'environnement est chargé de mettre en vigueur les règlements environnementaux établis par l'INECO, d'effectuer des enquêtes, et éventuellement de poursuivre ceux qui sont accusés d'infractions aux lois sur la protection de l'environnement. Le solliciteur général est également chargé d'examiner les plaintes déposées par le public concernant la non-conformité aux règlements et les activités qui portent atteinte à l'environnement.

Bien que les changements du 26 mai aient modifié l'infrastructure de l'organisation responsable de l'élaboration et de la mise en application des politiques environnementales

au Mexique, les structures législatives et réglementaires antérieures sont conservées. Le secrétaire du SEDESOL a déclaré : «Aucune tâche ou responsabilité auparavant attribuée au sous-secrétariat de l'Écologie n'a été supprimée. Bien au contraire, de nouvelles tâches directement liées à l'application des lois environnementales ont été rajoutées»[52]. Étant donné que les nouveaux organismes ne sont pas encore rodés, la description ci-dessous des structures législatives, réglementaires et d'application des règlements du Mexique est largement basée sur les expériences du SEDUE.

B. LOI GÉNÉRALE SUR L'ÉCOLOGIE

La Loi générale sur l'équilibre écologique et la protection de l'environnement (la Loi) est entrée en vigueur en mars 1988. Elle abrogeait toutes les lois environnementales antérieures et établissait les régimes juridiques actuels du Mexique pour ce qui est de l'environnement. La Loi touche tous les problèmes de pollution dans tous les domaines, qu'il s'agisse de la conservation des ressources naturelles, des incidences environnementales et de l'évaluation des risques, du zonage écologique ou des sanctions. Elle couvre toute la gamme des questions environnementales, à la différence des régimes juridiques de pays comme le Canada et les États-Unis qui ont des lois particulières pour régir chacun des différents domaines.

La Loi établit les critères généraux et les lignes directrices pour certaines pratiques réglementaires particulières et demande au SEDUE d'élaborer les modalités des programmes environnementaux. Elle prévoit l'établissement de normes environnementales comparables à celles des nations industrialisées, les procédures de mise en vigueur et les sanctions en cas de non-conformité.

À l'été de 1992, quatre règlements avaient été adoptés dans le cadre de la Loi dont des règlements régissant l'évaluation des incidences environnementales, les déchets dangereux, la prévention et la limitation des sources mobiles de pollution dans la région métropolitaine de la ville de Mexico, et la prévention et la limitation de la pollution atmosphérique. Il semblerait qu'un nouveau règlement portant sur la pollution de l'eau ait été rédigé, quoiqu'il ne soit pas encore entré en vigueur.

Des normes écologiques techniques (NET) et des critères écologiques sont utilisés pour définir encore plus en détail les règlements de la Loi et pour juger des questions de conformité. Ces règlements techniques ou scientifiques établissent les exigences, les procédures, les conditions et les limites à respecter. Environ 70 NET et critères écologiques ont été annoncés dans le cadre de la Loi et de ses règlements. Ils portent sur la pollution de l'air, sur les déchets dangereux et la pollution de l'eau. Le Mexique a l'intention d'adopter 90 autres normes environnementales techniques d'ici la fin de 1992. Quand ces normes réglementaires et techniques seront en vigueur, le Mexique disposera, pour la première fois, d'un programme juridique complet en matière de protection de l'environnement.

Un grand nombre des NET ont été élaborées conjointement par le SEDESOL et le ministère de la Santé du Mexique. Ce dernier est chargé d'obtenir des renseignements relatifs à la santé, y compris des données toxicologiques et les normes actuelles en vigueur dans

---

52. L'honorable Luis Donaldo Colosio, "Environment and Development in Mexico".

d'autres pays. ainsi que de recommander au SEDESOL des critères appropriés. Le SEDESOL diffuse ensuite ces recommandations à l'intérieur du gouvernement mexicain pour qu'elles soient examinées et commentées. Les normes proposées ont également été communiquées au gouvernement des états et des municipalités et l'on tente, en outre, d'informer les milieux scientifiques, professionnels et éducatifs, ainsi que l'industrie mexicaine.

La Loi et les règlements définissent le partage des pouvoirs entre le SEDESOL et les états et municipalités dans des secteurs particuliers de protection de l'environnement qui sont d'intérêt local. Comme au Canada et aux États-Unis, les Lois des états mexicains et les règlements municipaux qui sont promulgués conformément à la Loi doivent être au moins aussi rigoureux que les normes ou règlements fédéraux. Ils peuvent être plus rigoureux que ceux-ci si c'est la volonté d'un état ou d'un gouvernement local.

Le Mexique s'est donné pour but de décent[illegible] son système de protection de l'environnement. Au cours des années à venir, les états mexicains verront leurs responsabilités augmenter en matière de protection de l'environnement. À ce jour, 29 des 31 états mexicains ont adopté leurs propres lois environnementales.

C. PLAN NATIONAL DE DÉVELOPPEMENT

Près d'un siècle d'industrialisation, de croissance démographique alliée à une expansion urbaine massive, ont produit dans certaines régions du Mexique un environnement qui a grand besoin d'une meilleure protection. Le gouvernement actuel reconnaît sans ambages la nécessité d'améliorer son action en matière de protection de l'environnement et de conservation. Le président Carlos Salinas de Gortari a déclaré : «L'amélioration de la qualité de vie du peuple mexicain dépend de la protection de son environnement. Cette question est tout aussi importante que les mesures prises par le gouvernement et le secteur privé en ce qui a trait au commerce, aux emprunts à l'étranger et à la technologie moderne dans les usines.»[53] L'administration Salinas croit que lorsque les citoyens du Mexique auront commencé à jouir des avantages découlant d'une meilleure qualité environnementale, les attentes plus élevées contribueront à faire avancer le processus.[54]

Le Plan national de développement du Mexique a reconnaît, tout comme le Plan vert du Canada, que la protection de l'environnement est une nécessité pour la croissance économique. En se basant sur ce principe, le ministère du Développement urbain et de l'Écologie a préparé le Programme national pour la protection de l'environnement (1990-1994), qui est destiné à rendre le processus général de développement compatible avec la restauration de la qualité de l'environnement, ainsi qu'avec la conservation et le respect des ressources naturelles. Il s'agit d'un programme s'appliquant à l'ensemble du gouvernement et visant à intégrer la protection de l'environnement et la conservation au développement économique.

Le but du programme est d'utiliser la gestion environnementale comme outil pour moderniser le développement national, en harmonisant d'avantage, et à long terme, la

---

53. Secretaria de Desarrollo Urbano y Ecologia, Mexico: Towards Better a Environment. p.3.

54. Ambassade du Mexique, Mexico Environmental Issues. Juin 1992, p. 2.

croissance socio-économique et la conservation. Une stratégie reflétant le Plan national de développement a été élaborée en vue d'atteindre les objectifs du Programme.

Le Programme fait en sorte que les activités de développement soient soumises à des critères environnementaux et établit des objectifs concernant :

- la conservation et la préservation des ressources naturelles, de la flore et de la faune;
- des milieux océaniques et aquatiques sains;
- le contrôle, le traitement et la réduction des déchets domestiques et des déchets solides;
- la gestion écologique;
- l'évaluation des incidences environnementales et des risques;
- le cadre juridique;
- l'éducation comme moyen de sensibiliser les gens face aux questions environnementales;
- la formation et les communications;
- les sciences et la technologie;
- la participation populaire;
- la coopération internationale.

Le Programme établit des lignes directrices fondamentales pour une gestion environnementale à approche décentralisée. Il reconnaît la nécessité de stimuler la croissance économique tout en accordant la priorité aux soins que l'environnement nécessitera à long terme, et à un effort coordonné de tous les secteurs de la société mexicaine. Il prévoit des activités pratiques destinées à la réalisation de ces objectifs, établissant une distinction entre les mesures obligatoires (celles qui nécessitent une coordination gouvernementale et celles qui nécessitent la collaboration sociale) et les activités de persuasion destinées à augmenter et à accroître la participation du public.

Les principes du développement durable, ainsi que l'intégration des préoccupations environnementales dans le processus de prise de décision économique, constituent l'élément central du Programme national mexicain pour la protection de l'environnement. En outre, le Programme démontre la volonté du Mexique de collaborer à l'échelle internationale à l'amélioration de l'environnement, tant au niveau bilatéral que planétaire. Il s'agit d'un document ambitieux qui manifeste un engagement à l'égard des questions environnementales.

D. POLLUTION ATMOSPHÉRIQUE

Pour mettre en oeuvre la Loi de 1988, le Mexique a adopté deux règlements régissant la pollution atmosphérique et les nombreuses normes écologiques techniques (NET) établies aux termes de ces deux règlements. Le plus étendu des deux règlements couvre les dispositions générales; les limitations des sources fixes; les limitations des sources mobiles; l'établissement d'un réseau national de surveillance de la qualité de l'air et d'application des règlements prévoyant des sanctions. Le deuxième règlement a une portée beaucoup plus limitée, puisqu'il tente de régler le problème de pollution atmosphérique de la ville de Mexico et des régions avoisinantes en régularisant la circulation, les émissions des véhicules automobiles et l'inspection des véhicules. La plupart des NET établies aux termes de ces règlements s'attaquent au problème de la pollution atmosphérique, qu'il s'agisse de types particuliers de sources fixes ou de

différentes catégories de sources mobiles. D'autres établissent les exigences réglementaires pour l'obtention de permis spéciaux, les méthodes et les modes opératoires des essais et ainsi de suite.

Le Programme de pollution de l'air du Mexique, comme celui du Canada, nécessite l'adoption de normes qui visent la qualité de l'air ambiant dans le cas de polluants particuliers. Le Mexique a énoncé de telles normes, appelées «teneurs maximales admissibles», ou «TMA», pour l'ozone, le monoxyde de carbone (CO), le dioxyde de soufre (SO_2), le dioxyde d'azote (NO_2) et les matières particulaires totales en suspension (MPTS); il prévoit d'autres normes pour le plomb et les matières particulaires (MP_{10}). Contrairement au système canadien, qui laisse généralement les provinces s'occuper de l'application des normes nationales, le Mexique utilise un programme fédéral de permis pour les sources d'émissions dans l'application des normes régissant l'air ambiant.

Les normes définissant les teneurs ambiantes maximales admissibles sont utilisées à des fins d'information (voire, pour comparer des taux de pollution actuels avec des teneurs maximumales admissibles) ainsi que pour mettre en branle des plans de mesures d'urgence à Mexico. Ces plans préconisent des diminutions de production par certaines industries quand la pollution atteint des valeurs prescrites et quand les conditions météorologiques indiquent que les concentrations ne peuvent diminuer sans des réductions d'émissions.

Après avoir reçu et étudié une demande de permis, le SEDESOL établit les limites d'émissions pour ce permis. Quand une norme technique est en vigueur pour cette catégorie de sources, les limites de la norme sont inscrites dans le permis. Les normes mexicaines ressemblent aux normes canadiennes régissant les sources, du fait qu'elles établissent des teneurs d'émissions maximales admissibles pour divers polluants, par unité de mesure de matières premières ou de production. Les normes canadiennes sont aussi basées sur les concentrations des substances déversées ou libérées par volume de gaz ou d'eaux résiduaires.

Quand aucune norme n'est en vigueur pour une catégorie particulière, le SEDESOL base ses décisions sur les normes américaines. En pratique, le SEDESOL exige généralement l'application des meilleures technologies disponibles pour les nouvelles sources, tout en étant moins stricte pour les sources existantes, car dans de tels cas, des normes très rigoureurses pourraient entraîner des dépenses trop élevées.

Quand une source dispose d'un permis, il faut rapporter certaines informations chaque année, en février, y compris les données d'émission d'essais des cheminées. Le SEDESOL examine les données présentées et, s'il semble y avoir non-conformité, il peut inspecter la source et la fermer temporairement ou de façon permanente, ou imposer une amende. Si des changements sont apportés à la source, le permis doit être modifié.

Les quatre principaux aspects des vérifications des sources mobiles du Mexique sont les normes d'émissions d'échappement des véhicules, l'inspection des véhicules et les programmes d'entretien, les spécifications relatives à la teneur en carburant et à leurs caractéristiques; ainsi que les restrictions sur l'usage de véhicules. Un règlement entré en vigueur en 1988 établissait les normes d'émissions quant au tuyeau d'échappement des nouvelles voitures. La norme pour les nouvelles voitures exigeait une diminution des émissions à compter de 1989. Toutes les voitures fabriquées au Mexique en 1991 et par la suite sont obligatoirement pourvues de convertisseurs catalytiques.

Certaines questions en rapport avec l'efficacité de ces dispositions restent à préciser. Parmi celles-ci, notons la rigueur des méthodes d'essai du Mexique pour déterminer la conformité avec les normes d'émissions, la question de savoir si les voitures doivent se conformer aux normes pour une «durée utile» précisée, celle de savoir s'il existe des garanties et des dispositions de rappel, et enfin, s'il existe des restrictions sur la vente de «pièces d'après-vente» pouvant modifier les émissions, quand les pièces d'origine sont remplacées. Néanmoins, 22 villes du Mexique disposent de postes d'inspection des véhicules. Le SEDESOL signale que dans certaines régions frontalières, les normes d'inspection des émissions sont plus rigoureuses que celles qui existent dans les villes semblables, aux États-Unis.

Conformément à une mesure récente, le SEDESOL s'est vu attribuer la responsabilité de réglementer la teneur en additifs des carburants. Elle prévoit la mise en marché, en 1990, d'essence sans plomb, d'essence au plomb avec sept fois moins de plomb, et l'oxygénation de toutes les catégories d'essence. En novembre 1991, le prix de l'essence au plomb a augmenté de 55 p. 100 et le prix de l'essence sans plomb, de seulement 25 p. 100, afin de rendre moins intéressante l'utilisation des véhicules privés et de promouvoir l'utilisation de l'essence sans plomb dans tous les véhicules pourvus de convertisseurs catalytiques.

Parmi les autres mesures déjà prises ou prévues bientôt, notons un programme de reboisement de plus de 10 millions d'arbres, l'introduction de systèmes de récupération des vapeurs d'essence aux stations service, et un programme obligatoire de contrôle des émissions des automobiles.

E. POLLUTION ATMOSPHÉRIQUE À MEXICO

La ville de Mexico a connu une forte expansion et une importante industrialisation au cours des 50 dernières années. Pendant cette période, sa population a augmenté d'un facteur de six, à plus de 18 millions d'habitants. Ces conditions sont à l'origine de problèmes de pollution atmosphérique communs à grand nombre de métropoles.

Trois obstacles géographiques ajoutent une nouvelle dimension au défi posé par la pollution à Mexico, soit les hautes montagnes entourant la vallée de Mexico qui nuisent à la dispersion naturelle de la pollution par les vents, l'altitude très élevée de la ville (2,235 m, soit 7 333 pieds) responsable d'un apport de radiations solaires transformant les hydrocarbures et les oxydes d'azote en ozone, et le fait que cette zone soit sujette à des inversions de température qui emprisonnent les polluants dans la vallée.

La plus importante source de pollution atmosphérique vient des émissions des véhicules, bien que la deuxième source la plus importante, due aux émissions industrielles, soit plus toxique. Une série de mesures ont été mises en oeuvre ou sont prévues pour relever le défi de la pollution dans cette ville. Parmi celles-ci, notons[55] :

- l'obtention d'engagements signés par 1 400 exploitants d'usines et d'installations industrielles pour l'installation prévue de matériel de limitation de la pollution;

55. Ambassade du Mexique, Mexico Environmental Issues, Septembre 1992.

- l'extension du Réseau de surveillance atmosphérique de 25 à 32 stations;
- la diffusion horaire de l'Indice métropolitain de qualité atmosphérique (IMECA), en vue d'informer les résidants des niveaux variables de pollution;
- l'obligation d'installer des convertisseurs catalytiques dans tous les nouveaux autobus, taxis et voitures depuis 1991;
- l'élimination progressive de l'essence au plomb;
- la réduction de la teneur en soufre du combustible diesel et du mazout;
- un prolongement, à 131 milles, du réseau de métro;
- l'utilisation accrue de gaz naturel dans les véhicules de transports en commun;
- le remplacement de tous les véhicules de transports en commun d'ici 1996;
- l'équipement de 3 500 autobus urbains pour les rendre conformes aux normes d'émissions les plus rigoureuses au monde;
- le remplacement de 6 000 autobus de banlieue par des véhicules à caractéristiques réduites d'émission;
- la pose de matériel anti-pollution dans 55 000 taxis et 12 000 minifourgonnettes;
- la conversion de 144 000 véhicules publics ou de transport, au cours des trois prochaines années, au gaz naturel ou à un type de pétrole liquide moins polluant;
- des inspections annuelles des émissions pour les véhicules privés à l'intérieur du District fédéral et dans les municipalités des banlieues (en 1991, plus de 4 000 propriétaires ont payé des amendes pour non-conformité);
- des points de vérification des émissions à tous les points d'entrée de la ville de Mexico;
- des réductions des émissions de matières particulaires en suspension atteignant jusqu'à 90 p. 100 pour les 220 industries les plus polluantes;
- l'élimination du plomb dans la peinture; et
- une réduction de 40 p. 100 des émissions industrielles des gaz organiques réactifs.

À ce jour, le programme d'épuration de l'air de Mexico a réussi à réduire les teneurs en plomb, en monoxyde de carbone et en dioxyde de soufre. Présentement, l'ozone est le polluant le plus nocif dans la région et en conséquence, ce problème a été identifié comme prioritaire par le gouvernement mexicain.

F. DÉCHETS DANGEREUX

Le Mexique combine une série de caractéristiques, de listes et de tests d'extraction pour déterminer quels sont les déchets dangereux. Le choix de l'emplacement des installations d'élimination est très rigoureux en ce qui a trait aux secteurs en contact avec la nappe phréatique; il l'est moins en ce qui concerne les zones sujettes à des inondations et à des tremblements de terre. Le Mexique n'exige pas l'installation de doubles garnitures sous les décharges, et il n'impose pas d'exigences de fermeture ou de responsabilité financière pour les installations. Présentement, les capacités d'élimination des déchets autorisées et en état de fonctionner au Mexique consistent en sept installations de recyclage et en trois d'élimination.

Comme c'est le cas pour d'autres domaines de réglementation environnementale, les mesures de limitation pour la gestion des déchets dangereux tendent à être plus strictes pour les nouvelles sources que pour les sources actuelles. Plus particulièrement, une compagnie qui désire construire une installation qui produira ou gérera des déchets dangereux doit recevoir au préalable l'autorisation du gouvernement, un processus qui nécessite une évaluation des répercussions environnementales. La construction d'une nouvelle installation est soumise à des critères détaillés quant au choix de l'emplacement. Les nouvelles installations doivent également utiliser la meilleure technologie disponible, alors qu'on exige des sources actuelles qu'elles renforcent leurs mesures de limitation de la pollution et qu'elles recyclent. Des dispositions prévoyant des mesures correctives peuvent être prévues dans le cadre du permis d'exploitation, qui se veut relativement précis et détaillé.

Le Mexique exige que les producteurs de déchets soient enregistrés et présentent des rapports périodiques sur les volumes et les types de déchets produits. Les installations tant nouvelles qu'anciennes doivent réduire le volume des déchets produits et appliquer des traitements physiques, chimiques ou biologiques aux déchets. Les déchets dangereux doivent être finalement éliminés dans un lieu à confinement contrôlé ou dans une installation d'élimination, conformément aux NET et aux règlements qui s'appliquent. Le stockage des déchets dangereux est aussi assujetti à des exigences réglementaires précises. Bien qu'ils ne soient pas tout à fait identiques, les NET et les règlements pour les déchets dangereux sont détaillés et semblables à ceux des États-Unis. Les différences les plus importantes entre les régimes judiciaires du Mexique et des États-Unis régissant l'élimination des déchets dangereux viennent de ce que le SEDESOL n'a pas encore mis en vigueur des restrictions sur les décharges équivalentes à celles prévues par l'American Resource Conservation and Recovery Act, ni abordé la question des fuites des réservoirs de stockage souterrains. Le SEDESOL a fait part de son intention de s'occuper de ces questions dans un proche avenir.

Le gouvernement fédéral mexicain n'a qu'une responsabilité normative pour ce qui est des déchets municipaux, qui relèvent du gouvernement local. Le SEDESOL a identifié trois prototypes de décharges convenables et il fournit de l'aide et des informations techniques aux municipalités afin qu'elles mettent en place et exploitent des décharges contrôlées et d'autres installations d'élimination des déchets solides.

Le Mexique ne dispose pas de l'équivalent du programme Superfund des États-Unis ou du Programme des sites contaminés du Canada, bien qu'il ait mis sur pied un programme demandant des contributions volontaires aux industries pour le nettoyage des

emplacements abandonnés contenant des déchets dangereux. Le rôle du SEDESOL pour la mise en oeuvre du programme consiste à identifier des sites, à choisir des mesures correctives et à exercer un rôle de surveillance. À ce jour, il semble qu'aucun effort systématique n'a été fait déployer afin d'identifier les sites ou des fuites pourraient mettre en danger la santé humaine ou l'environnement. Étant donné que le Mexique sera vraisemblablement confronté à un important problème à cause de la contamination actuelle due aux déchets dangereux, ce fonds volontaire pourrait ne pas être adéquat pour un nombre considérable d'opérations extensives de nettoyage.

L'accord de 1983 entre les États-Unis et le Mexique prévoit le retour aux États-Unis des déchets dangereux produits par environ 2 000 maquiladoras installées au Mexique. Toutefois, on ne dispose pas de suffisamment d'information sur le nombre de maquiladoras produisant des déchets dangereux, sur les quantités produites et sur l'élimination finale des matières contaminées. Les deux pays collaborent présentement à la collecte de tels renseignements.

G. PESTICIDES ET SUBSTANCES TOXIQUES

Au Mexique, les pesticides, les fertilisants et les substances toxiques sont régis par la Loi générale sur l'équilibre écologique et la protection de l'environnement (la Loi), la Loi sur la protection des plantes et des animaux et la Loi générale sur la santé. Les réglements couvrent la fabrication, la formulation, l'emballage, l'étiquetage, l'utilisation et l'élimination de ces substances. Si un produit est interdit dans le pays où il est fabriqué ou préparé, son importation au Mexique est généralement interdite. Les pesticides et les produits chimiques doivent être homologués et les importateurs et exportateurs doivent obtenir des permis pour leur commerce. Le Mexique utilise dans une large mesure les données relatives à l'hygiène, à la sécurité et à l'environnement des pays d'origine et de la communauté internationale, ainsi que leurs analyses des risques.

La Loi donne au gouvernement fédéral les pouvoirs nécessaires pour ce qui est des industries, des commerces et des services «à risque élevé», qui sont ainsi désignés à cause des produits chimiques manipulés. Ces activités doivent être localisées dans des secteurs ayant reçu une approbation spécifique et leurs responsables doivent présenter des plans de prévention des accidents au SEDESOL, pour approbation. La loi mexicaine autorise des saisies et des fermetures en cas de menace imminente pour l'équilibre écologique, ou de répercussions dangereuses pour les écosystèmes, leurs éléments, ou pour la santé publique. Les nouvelles installations à risque élevé doivent faire l'objet d'une analyse des risques et d'un examen des incidences environnementales avant leur construction.

H. POLLUTION DE L'EAU

Les règlements statutaires du gouvernement fédéral mexicain régissant la réduction de la pollution de l'eau sont très étendus. Le régime juridique touchant la limitation de la pollution de l'eau est en cours de développement et jusqu'à présent, on a mis l'accent sur l'élaboration d'un système réglementaire de base pour le traitement des eaux usées municipales. Le Mexique n'a pas encore établi de critères de qualité de l'eau pour l'utilisation de chaque segment de cours d'eau du pays.

Le régime juridique mexicain s'appliquant à l'eau régit plusieurs types de sources, limitant les effluents selon une stratégie axée sur la technologie. Il sert également de base pour

l'établissement de normes de qualité de l'eau et pour l'examen de capacité d'assimilation d'une étendue d'eau visant à établir des limites spécifiques pour des points de déversement particuliers. Le Mexique utilise des programmes d'homologation et de permis pour gérer et réglementer les déversements et il obtient la collaboration des états et des municipalités pour l'élaboration et la mise en vigueur de certains aspects du programme de limitation de la pollution de l'eau.

I. ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

Le gouvernement mexicain accorde une grande priorité aux activités clés des secteurs public et privé les plus susceptibles d'entraîner des déséquilibres écologiques ou de dépasser les limites fixées par la Loi écologique générale, ses règlements ou des normes écologiques. Le gouvernement a imposé des règlements régissant l'évaluation des répercussions environnementales d'une vaste gamme d'activités publiques et privées, et il a rendu obligatoire leur autorisation au préalable[56]. En se basant sur un examen environnemental, le palier de gouvernement compétent (fédéral, étatique ou municipal) doit accorder une autorisation et imposer des conditions aux activités publiques et privées qui risquent d'avoir pouvant avoir des effets néfastes sur l'environnement, qui contreviennent aux lois environnementales.

(i) Exploitations courantes

Toutes les exploitations susceptibles de rejeter des contaminants dans l'atmosphère doivent obtenir un permis d'exploitation conformément au Règlement sur la contamination de l'air. Les compagnies dont les installations déversent des eaux résiduaires doivent également se pourvoir d'un Certificat d'enregistrement pour le déversement d'eaux résiduaires.

En outre, les compagnies sont tenues de présenter des rapports réguliers et de fournir des informations détaillées sur la composition chimique, les volumes, le stockage, la cueillette, le transport et l'élimination finale des déchets dangereux produits.

La combinaison des énoncés d'incidences environnementales (EIE) et des règlements d'enregistrement et de permis permettent au SEDESOL d'évaluer les répercussions environnementales des exploitations actuelles et prévues au Mexique.[57]

(ii) Nouvelles exploitations

Avant le début des opérations, toutes les industries et les projets gouvernementaux susceptibles de polluer doivent, en vertu de la Loi, présenter au SEDESOL un énoncé d'incidences environnementales (EIE) et des analyses de risques[58]. L'EIE doit comporter une description des opérations prévues, des éléments du milieu naturel et socio-économique de la zone d'exploitation, et des normes et règlements pertinents selon

---

56. Jorge G. Santistevan, Responses to Questions Regarding Mexican Environmental Laws, p. 15.

57. Ibid.

58. Ibid., p. 5.

les utilisations des terres; il doit aussi identifier les incidences environnementales prévues du projet ainsi que les mesures de prévention et d'atténuation de toute incidence environnementale potentiellement néfaste.

Après une analyse de l'EIE, le SEDESOL fait connaître sa décision concernant le projet. Elle peut autoriser le projet tel que proposé, ou avec des modifications, ou refuser toute autorisation. Les évaluations des incidences environnementales sont des documents publics et ils sont à la disposition de toutes les parties et personnes intéressées. Les 1 610 nouveaux projets industriels entrepris au Mexique depuis 1988 ont dû se conformer aux normes environnementales du gouvernement. La politique du Mexique vise à interdire les investissements, d'origine étrangère ou nationale, qui ont été rejetés par d'autres pays parce qu'ils sont néfastes pour l'environnement, ou ne s'avèrent pas conformes aux règlements environnementaux du Mexique.

J. PROTECTION ENVIRONNEMENTALE LE LONG DE LA FRONTIÈRE SEPTENTRIONALE

Le Mexique et les États-Unis ont une frontière commune de 2 000 milles et se partagent la responsabilité de la protection environnementale de cette zone. En 1983, ils ont signé l'Accord États-Unis-Mexique pour la protection et l'amélioration de l'environnement de la zone frontalière (U.S.-Mexico Agreement for the Protection and Improvement of the Environment in the Border Area). Le 27 novembre 1990, les présidents Salinas et Bush ont demandé à leurs organismes environnementaux d'élaborer un plan environnemental d'ensemble pour la zone frontalière. Le 25 février 1992, les deux gouvernements ont annoncé conjointement le parachèvement du Plan environnemental intégré pour la zone frontalière Mexique-États-Unis (Integrated Environmental Plan for the Mexican-U.S. Border Area).[59]

En prévision du Plan, le gouvernement du Mexique a annoncé, le 24 octobre 1991, un programme triennal de 460 millions de dollars US visant à protéger l'environnement le long de sa zone frontalière septentrionale.[60] De 1992 à 1994, il engagera les dépenses suivantes : 220 millions de dollars pour les réseaux d'égout et les usines d'épuration des eaux usées; 25 millions de dollars pour la cueillette, le traitement et l'élimination des déchets solides municipaux; 118 millions de dollars pour la construction routière; 50 millions de dollars pour les transports en commun; 43 millions de dollars pour l'acquisition de 3 185 hectares de terre, et 4 millions pour diverses mesures d'urgence.

K. COOPÉRATION INTERNATIONALE ET PROTECTION DE LA FAUNE

Le Mexique a signé et ratifié presque tous les traités et accords internationaux pour la protection de l'environnement et des ressources naturelles mondiales. Il fut le premier pays à ratifier les accords de la Convention de Vienne et du Protocole de Montréal pour la protection de la couche d'ozone, et il est en train d'éliminer l'utilisation de chlorofluorocarbures (CFC) qui appauvrissent la couche d'ozone, en respectant le même

---

59. Environmental Protection Agency (É.-U.) et Secretaria de Desarrollo Urbano y Ecologia (Mexique), Integrated Environmental Plan.

60. Secrétariat du développement social du Mexique, Protecting the Environment.

échéancier que les pays industrialisés. Plus récemment, le Mexique a joué un rôle actif lors de la Conférence de l'ONU sur l'environnement et le développement, tenue en juin 1992. Il a signé les Conventions sur le changement climatique et sur la biodiversité négociées dans le cadre de cet événement.

Le Mexique se classe au quatrième rang parmi les nations pour le nombre d'espèces qu'il abrite et l'on y retrouve 12 des 14 écosystèmes du monde. Il abrite 15 millions d'acres de terres protégées dans 68 aires naturelles, soit 44 parcs nationaux, 8 réserves biosphériques, 14 réserves biosphériques spéciales, une zone de protection de la faune et de la flore et une réserve nationale. Le Mexique fut la première nation à créer des sanctuaires de reproduction pour les baleines grises et il pourvoit aux besoins de près de 60 réserves de tortues de mer, en plus d'interdire leur capture et leur commerce.

En 1991, le président Salinas a reçu le premier Prix de la Terre, décerné conjointement par la famille Nobel et l'ONU à un chef d'état ayant fait preuve de leadership en matière de protection de l'environnement. Cet honneur célèbre les réalisations suivantes :

- mise sur pied d'un programme de 4 ans, doté de 4,6 milliards de dollars US, visant à améliorer la qualité de l'air dans la ville de Mexico;
- introduction de l'essence sans plomb au Mexique;
- fermeture permanente d'une importante raffinerie à Mexico;
- imposition de mesures d'interdiction de la capture et du commerce des tortues de mer et de leurs produits;
- gestion efficace d'un programme de protection de la baleine grise.

L. POLITIQUES ET PRATIQUES D'APPLICATION

La Loi confère au SEDUE l'autorité nécessaire à son application, à celle de ses règlements et des NET dans le cadre de la compétence du gouvernement fédéral, tout en donnant aux états et aux municipalités l'autorité nécessaire pour adopter des lois et des règlements, et pour définir les procédures de mise en oeuvre de ces mandats dans leurs champs de compétences respectif.

La Loi définit les procédures régissant les inspections sur place par les autorités gouvernementales. Le SEDESOL ou d'autres autorités compétentes peuvent entreprendre des visites d'inspection pour vérifier la conformité aux dispositions environnementales[61]. La Loi définit quatre mécanismes d'intervention pour les cas de non-conformité : fermetures d'usines, imposition d'amendes, poursuites criminelles et arrestation administrative. Les fermetures d'usines, qu'elles soient de nature temporaire, permanente, partielle ou qu'elles combinent plusieurs de ces éléments, sont destinées à ouvrir la négociation entre le SEDESOL et les sociétés qui ont été officiellement accusées de non-conformité. L'usine ne peut être autorisée à ouvrir qu'après signature d'un accord accompagné de calendriers pour l'observation, et après que la compagnie ait versé une

---

61. Santistevan, Response to Questions Regarding Mexican Environmental Laws, p. 21.

caution dont la valeur équivaut à celle des modifications exigées. Ensuite, le SEDESOL voit au respect des ententes et les montants déposés sont remis quand les modifications requises ont été achevées.

Les pratiques de mise en vigueur du Mexique sont jugées avancées parce qu'elles sont basées sur des inspections portant sur plusieurs milieux, c.-à-d., l'air, l'eau et le sol. Les inspecteurs entreprennent ces inspections en recherchant des cas de non-conformité pour chaque milieu dans chaque installation. Le SEDESOL semble présentement intéressé à des visites conjointes États-Unis-Mexique des emplacements de la zone frontalière et à un accroissement du niveau de formation et de compétences des inspecteurs du SEDESOL. En outre, le Programme parallèle de l'ALENA de 1 million de dollars, entrepris au Mexique dans le cadre de l'Accord Canada-Mexique sur la coopération environnementale, mettra l'accent sur l'amélioration de la capacité de surveillance et d'application des règlements du Mexique.

La Loi et les règlements pertinents fixent le montant d'amendes indexées au salaire minimal quotidien qui peuvent atteindre jusqu'à 70 000 dollars US pour les cas de non-conformité environnementale. Les amendes sont doublées en cas de récidive. Des mesures d'arrestation administrative, à ne pas confondre avec les arrestations en vertu du code criminel, peuvent entraîner la détention de gestionnaires d'industries pendant une période pouvant aller jusqu'à 36 heures. Les sanctions au criminel, variables selon la nature du délit, peuvent comprendre des amendes atteignant jusqu'à 20 000 fois le salaire minimal quotidien et des peines de prison s'échelonnant entre trois mois et neuf ans.

Une personne entreprenant des activités dangereuses sans autorisation préalable ou en contravention avec les normes applicables de sécurité et d'exploitation des installations peut être emprisonnée pour une durée maximale de neuf ans, et être passible d'une amende équivalant à 20 000 fois le salaire minimal quotidien. Une personne produisant ou manipulant des matières ou des résidus dangereux sans autorisation préalable ou en contravention avec les normes fédérales pertinentes peut être emprisonnée pour une durée maximale de six ans, avec une amende de 20 000 fois le salaire minimal quotidien. Les mêmes sanctions peuvent être imposées à tout individu qui importe ou exporte des matières ou résidus dangereux sans autorisation préalable ou en contravention avec les conditions de l'autorisation reçue.

Bien que le SEDESOL ait connu des contraintes budgétaires par le passé, le Mexique a fait des efforts importants, pour renforcer l'exercice de ses pouvoirs d'application et pour élaborer des programmes d'application plus efficaces. En 1991, le Mexique a investi au total 1,8 milliard de dollars US, soit l'équivalent d'environ 0,7 p. 100 du PIB du Mexique, dans des efforts visant à répondre aux préoccupations d'ordre environnemental. Le budget du SEDESOL a augmenté de 6,6 millions de dollars US en 1989, pour atteindre plus de 77 millions de dollars US en 1992. Un pourcentage croissant du budget est attribué à l'amélioration des capacités d'inspection et d'application. Le budget de 1991 du SEDESOL de 38,9 millions de dollars US a permis de consacrer l'équivalent de 4,27 millions de dollars US aux activités d'inspection, de surveillance et d'application.

Le Mexique a également reçu 50 millions de dollars US de la Banque mondiale, auxquels s'ajoutent 38 millions de dollars US du gouvernement mexicain. Ces fonds contribueront à moderniser et à décentraliser les infrastructures environnementales du Mexique. Une

portion de ces sommes servira à améliorer la surveillance et l'application de la conformité, ainsi qu'à augmenter le nombre des inspections industrielles.[62]

Depuis 1989, l'on note une importante augmentation du nombre d'inspecteurs de l'environnement fédéraux au Mexique. Selon des informations non vérifiées recueillies par le Comité d'examen environnemental de l'ALENA, le Mexique avait seulement 19 inspecteurs de l'environnement fédéraux jusqu'en 1989. Leur nombre est apparemment passé à 109 inspecteurs en 1990 et à 209 en 1991. Durant les six premiers mois de 1992, le nombre des inspecteurs fédéraux a atteint 334 dont 59 étaient en poste à Mexico, 200 à la frontière Mexique-États-Unis et 75 également répartis dans les 25 états.[63]

Au cours des six dernières années, le nombre des inspections environnementales fédérales a également augmenté de façon considérable.[64,65] Il y a eu 7 668 inspections d'industries. Vers la fin de 1991, les conséquences de ces inspections étaient les suivantes : 1 929 fermetures temporaires ou partielles d'installations; la négociation de 2 112 accords signés par les propriétaires des usines, qui s'engageaient à installer du matériel anti-pollution en respectant les échéances prévues; la fermeture permanente de 109 installations, et la relocation de 36 industries à l'extérieur de Mexico. Le grand nombre de fermetures a incité les compagnies à prendre les devants et à négocier avec le SEDESOL des accords de conformité volontaires surveillés une fois conclus.[66]

Dans la région métropolitaine de Mexico, des fonctionnaires ont poursuivi des industries pour non-conformité aux normes de qualité de l'air. En mars 1991, le président Salinas a fermé l'une des plus importantes - et des plus polluantes - des raffineries de pétrole du Mexique. Elle était responsable de plus de 15 p. 100 des émissions polluantes provenant de sources industrielles dans la vallée de Mexico. La fermeture de cette raffinerie a coûté au gouvernement du Mexique 500 millions de dollars US en revenus et a entraîné une perte nette de 5 000 emplois. Un contrat de plus de 100 millions de dollars a été octroyé à une entreprise américaine qui doit aider au démantèlement de l'usine et à la restauration du terrain, pour en faire un parc.

Commentant le rapport entre la pauvreté et l'engagement de son gouvernement à promouvoir un environnement plus sain pour les années à venir, M. Salinas, Président du Mexique, a déclaré : «L'état de l'environnement se détériore avec la pauvreté. Il n'est pas évident que l'environnement s'améliore avec la croissance économique, mais la pauvreté

---

62. Office of the United States Trade Representative, Review of U.S.-Mexico Environmental Issues, p. 36.

63. Ambassade du Mexique. Mexico Environmental Issues. Juin 1992, p. 18.

64. Ibid.

65. United States Environmental Protection Agency, Mexican Environmental Laws, Regulations and Standards, p. 2.

66. Office of the United States Trade Representative, Review of U.S.-Mexico Environmental Issues, p. 41.

ne peut que l'empirer. Nous ferons en sorte qu'avec la croissance, l'environnement s'améliore réellement.»[67]

M. SOMMAIRE DE L'ANNEXE

Le Mexique a voté une loi environnementale très rigoureuse en 1988, ce qui a marqué le début d'une nouvelle ère de sensibilisation aux questions environnementales au pays. Depuis, il a adopté peu à peu des règlements et des normes environnementales techniques pour la mise en application de la Loi générale sur l'équilibre écologique et la protection de l'environnement.

La loi, les normes et les règlements environnementaux du Mexique sont semblables aux lois et règlements des pays développés pour ce qui est de la sévérité. Des énoncés d'incidences environnementales (EIE) sont requis pour tous les projets des secteurs public et privé. Les nouvelles installations à risques élevés doivent faire l'objet d'une analyse des risques. Le caractère exhaustif de ces exigences rend moins vraisemblable, dans les années à venir, la migration vers le Mexique, de sociétés souhaitant échapper aux lois environnementales.

De par, le Mexique ne disposait pas des ressources financières requises pour appliquer pleinement ses règlements environnementaux. Depuis 1989, ce pays a recruté un grand nombre d'inspecteurs et il a augmenté de façon considérable son budget de surveillance et l'application des mesures environnementales. D'importants programmes de protection et de restauration de l'environnement ont été approuvés, et plus particulièrement pour la ville de Mexico et la zone frontalière septentrionale. Vers la fin de 1991, plus de 100 installations polluantes avaient été fermées de façon permanente et environ 2 000 autres avaient été forcées à arrêter temporairement leurs opérations.

Les initiatives récentes du Mexique, plus particulièrement depuis 1988, visant à relever les défis des problèmes environnementaux, ont été reconnus à l'échelle internationale, comme en témoigne l'attribution au Président Salinas du Prix de la Terre, pour souligner son engagement à défendre l'environnement.

En bref, le Mexique est présentement en train d'intégrer les considérations environnementales à son développement économique. Un régime juridique complet devrait être en place vers la fin de 1992. Bien que les activités d'application aient été considérablement renforcées, le gouvernement reconnaît publiquement que l'objectif de la pleine conformité avec ses propres règlements environnementaux n'a pas encore été atteint. L'administration Salinas considère que sa participation à l'ALENA constitue une occasion pour le Mexique de créer les nouvelles ressources dont il a besoin pour améliorer son effort de réglementation et d'application en matière d'environnement.[68]

---

67. Jonathan Fisher, "A Conversation with Mexico's President", p. 51.

68. Ambassade du Mexique, Mexico Environmental Issues. Septembre 1992, p. 2

ANNEXE 7

COOPÉRATION CANADA-MEXIQUE EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT

Tel que noté au Chapitre VI de l'examen, les négociations de l'ALENA ont entraîné une importante intensification de la coopération bilatérale entre le Canada et le Mexique en matière d'environnement. La présente annexe donne des informations générales supplémentaires sur cette coopération et présente une liste des réalisations, dans le cadre du projet de 1 million de dollars CAN annoncé par le Canada le 18 mars 1992. Ajouté à la somme de 0,9 million de dollars CAN déjà affectée à l'ACDI pour des projets environnementaux au Mexique, cette nouvelle somme porte à 1,9 million de dollars la contribution du gouvernement aux projets mexicains depuis 1990.

La coopération environnementale Canada-Mexique a commencé en 1988, lors de la signature avec les États-Unis d'un Protocole d'entente sur les oiseaux migrateurs et leurs habitats nord-américains. L'objectif de l'accord était la préservation et le maintien des populations d'oiseaux migrateurs, et la conservation de leurs habitats. Le Service canadien de la faune d'Environnement Canada est l'organisme gouvernemental chargé de la mise en oeuvre de ce projet trilatéral.

La coopération bilatérale Canada-Mexique est devenue officielle en mars 1990 au cours d'une visite du premier ministre du Canada au Mexique. Depuis, l'Accord Canada-Mexique sur la coopération environnementale, signé à cette occasion, a servi de mécanisme officiel pour la planification et la coordination des projets conjoints en rapport avec l'environnement. Par exemple, dans le cadre de cet accord, l'Agence canadienne de développement international a investi plus de 100 000 dollars pour permettre à une société canadienne d'entreprendre des études de faisabilité sur le traitement des déchets municipaux et industriels de la région de Coatzacoalcos-Minatitlan, dans l'état de Veracruz.

Un deuxième exemple de coopération bilatérale, concerne le transfert au Mexique, par Environnement Canada, d'un logiciel canadien de gestion des eaux destiné à la protection et à la réhabilitation du bassin versant des rivières Lerma-Chapala de l'état de Jalisco. Une troisième initiative a eu lieu en décembre 1991, soit le séminaire canadien sur les logiciels Geographical Information System (GIS), qui a réuni 160 participants à Mexico, y compris 11 fournisseurs canadiens. Les logiciels de vérification de la protection environnementale GIS ont des applications en gestion des ressources minières, forestières et aquatiques.

Les négociations de l'ALENA ont contribué à accroître considérablement l'intérêt pour la coopération bilatérale en rapport avec l'environnement. Cette coopération a reçu un important appui le 18 mars 1992 quand le secrétaire d'État aux Affaires extérieures et le ministre de l'Environnement ont annoncé des projets évalués à 1 million de dollars destinés à aider le Mexique à s'acquitter de ses responsabilités en matière de surveillance environnementale et d'application des lois et règlements. Cette initiative environnementale Canada-Mexique avait deux principaux objectifs :

- répondre aux priorités et améliorer la capacité d'application de la loi et des règlements environnementaux du Mexique, qui incombe au Secrétariat du développement social (SEDESOL) du Mexique;

- démontrer le savoir-faire des secteurs public et privé du Canada en technologie environnementale, ce qui ouvre la porte à une éventuelle collaboration commerciale entre les deux pays.

La contribution de 1 million de dollars prévue par l'accord touche six domaines:

1. **Surveillance de la conformité**

   1.1 Par exemple, acquisition d'un laboratoire mobile, de bases de données sur les substances toxiques, du logiciel RAISON pour la lutte contre la pollution de l'eau, et divers programmes de formation.

2. **Gestion des substances et déchets toxiques**

   2.1 Comparaison des lois et règlements régissant la manipulation des substances dangereuses et recommandations sur la portée des actions prévues pour les activités à risques élevés.

   2.2 Élaboration d'une norme technique ou d'un code de pratiques pour la gestion des déchets provenant de l'industrie de la fabrication des peintures.

   2.3 Élaboration d'une norme technique ou d'un code de pratiques régissant le recyclage et la réutilisation des déchets dangereux.

   2.4 Élaboration de règlements pour les activités actuelles à risques élevés.

3. **Lutte contre la pollution atmosphérique**

   3.1 Normes techniques établissant les teneurs maximales admissibles de fluorure, de dioxyde de soufre et d'oxydes d'azote lors de la fabrication des fertilisants.

   3.2 Normes techniques établissant les teneurs maximales admissibles pour les émissions d'hydrocarbures dans les installations de stockage de combustibles et de solvants.

   3.3 Coopération pour les inventaires d'émissions.

4. **Évaluation des incidences environnementales**

   4.1 Élaboration conjointe d'un manuel pour la préparation et la présentation de rapports préventifs et d'énoncés d'incidences environnementales (concernant le traitement, le confinement et la destruction des déchets dangereux dans les installations).

5. Espèces menacées

5.1 Projet relatif au papillon monarque.

6. Éducation environnementale

6.1 Accord cadre trilatéral signé le 17 septembre 1992.

Dans le cadre du projet 1.1 par exemple, le Canada s'est engagé à fournir un laboratoire mobile au Mexique. Cette fourgonnette spécialement construite, aménagée et équipée doit permettre aux inspecteurs et au personnel technique du SEDESOL d'effectuer des analyses sur place d'effluents industriels et municipaux à des lacs et rivières à travers tout le Mexique. Elle peut également être utilisée pour le prétraitement d'échantillons avant leur expédition aux laboratoires du SEDESOL. Le prétraitement des échantillons est un élément essentiel du processus d'essai. Sans traitement, les équilibres chimiques des échantillons et des contaminants qu'ils contiennent peuvent changer, ce qui peut diminuer la valeur des analyses les plus précises.

Le Mexique a bien accueilli la perspective d'une coopération technique permanente dans le cadre de l'ALENA et du processus parallèle; il s'agit pour lui d'une importante contribution l'aidant à s'acquitter de son engagement à relever les défis environnementaux. La série de projets entrepris dans le cadre du programme bilatéral fait coïncider les besoins du Mexique avec le savoir-faire et la technologie canadiens. Dans un même temps, ces projets aident le Mexique à mettre en application ses règlements environnementaux et constituent une vitrine pour la technologie et le savoir-faire canadiens en matière d'environnement. Ces projets faciliteront la mise en place d'une technologie environnementale renforcée et contribueront à assainir l'environnement nord-américain.

ANNEXE 8

QUESTIONS COMMERCIALES ET ENVIRONNEMENTALES ABORDÉES LORS DES FORUMS INTERNATIONAUX

Tel qu'indiqué dans le présent examen, le Canada a abordé la question des liens entre le commerce et l'environnement lors de forums bilatéraux, trilatéraux et multilatéraux. La présente Annexe souligne d'importantes initiatives multilatérales actuellement en cours. Le processus consultatif mis sur pied au cours des négociations de l'ALENA permettra au gouvernement de recueillir des avis et des conseils en matière d'investissement pour les discussions éventuelles en rapport avec le commerce et l'environnement lors de la tenue de multilatéraux.

A. CONTEXTE

L'ALENA est un accord commercial sans précédent de par ses dispositions environnementales et l'importance de la contribution du public en matière de préoccupations environnementales. Néanmoins, il ne constitue qu'un moyen parmi trois visant à établir des liens entre le commerce et l'environnement au niveau international. La coopération environnementale bilatérale, comme celle qui a lieu dans le cadre de l'Accord Canada-Mexique de coopération dans le domaine de l'environnement, constitue la deuxième voie. La troisième, sur laquelle porte la présente annexe, concerne la participation du Canada à trois organismes multilatéraux au type de liens fait l'objet d'une étude sérieuse. Tout comme l'ALENA incorporera bon nombre des dispositions environnementales ayant fait l'objet d'un consensus dans ces organismes, les innovations en matière d'environnement de l'ALENA fourniront des occasions de réaliser des progrès dans la négociation d'accords environnementaux à l'échelle mondiale.

Les trois organismes en question sont les Nations Unies, l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE) et l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT).

B. NATIONS UNIES

Parmi les mesures collectives internationales, notons la Convention de 1974 sur le commerce international des espèces menacées de faune et de flore sauvages (CITES), le Protocole de Montréal de 1987 sur les substances appauvrissant la couche d'ozone et la Convention de Bâle de 1989 sur la limitation des transports transfrontaliers de déchets dangereux et leur élimination. Tel qu'indiqué au chapitre des dispositions environnementales, l'ALENA serait le premier accord de libre-échange à accorder la priorité à des obligations commerciales particulières définies dans ces accords multilatéraux portant sur l'environnement et la conservation.

Le Canada a participé activement aux négociations qui ont conduit à la signature de ces accords de conservation environnementaux ainsi que d'autres accords semblables. La Conférence de l'ONU sur l'environnement et le développement (CNUED), qui a eu lieu du 3 au 13 juin 1992 à Rio de Janeiro (Brésil), permet de comprendre le contexte international dans lequel les accords environnementaux et de conservation internationaux sont envisagés.

En tant qu'organisme mondial, l'ONU est autant un organisme «Est-Ouest» qu'un organisme «Nord-Sud», composé de membres à tous les degrés de développement. Les pays développés considèrent généralement la CNUED comme une tribune permettant à tous les pays du monde d'établir des objectifs précis pour faire face à des questions comme les changements climatiques et la diversité biologique. Toutefois, comme la Conférence de Rio l'a démontré, les pays en voie de développement ont leurs propres préoccupations concernant les liens entre le développement et l'environnement. Étant donné leur plus faible urbanisation, ou parce que celle-ci est plus récente, ils n'ont habituellement pas soumis leur environnement à autant de contraintes que bon nombre de pays développés. Entre outre, étant relativement plus pauvres, ils accordent souvent une priorité plus élevée aux problèmes immédiats de lutte à la pauvreté plutôt qu'à la réalisation d'objectifs environnementaux. Pour ces raisons, ils hésitent à prendre des engagements qui pourraient nuire à leurs chances de développement, car il s'agirait là, selon bon nombre d'entre eux, d'un objectif qui intéresse principalement les pays développés.

Les pays en voie de développement sont aussi préoccupés par la menace du «protectionnisme vert», qui constitue une forme de protectionnisme commercial camouflé en protection de l'environnement. Ils croient que les intérêts protectionnistes des pays développés pourraient utiliser des objectifs environnementaux louables en eux-mêmes pour ériger des barrières tarifaires limitant les importations des pays en voie de développement. En outre, plusieurs petits pays s'inquiètent de ce que des pays plus importants pourraient porter atteinte à leur souveraineté en les forçant à adopter des priorités environnementales différentes des leurs.

En dépit de points de divergence comme ceux-ci, il est évident que les pays développés et en voie de développement partagent un certain nombre d'objectifs communs dans la poursuite d'un développement durable. Parmi ceux-ci, notons la nécessité d'obtenir des ressources financières suffisantes tant de sources nationales qu'étrangères, la nécessité d'échanges adéquats et de l'utilisation sur une grande échelle des technologies environnementales appropriées, ainsi que la volonté d'élaborer et de mettre en oeuvre des règles de transition afin de faciliter la restructuration des industries des pays en voie de développement. Dans la même veine, les conditions particulières des économies en transition (voire l'Europe de l'Est et l'ex-Union soviétique) doivent être examinées au cas par cas.

Malgré un clivage apparent «Nord-Sud», la CNUED a réussi à démontrer l'importance d'une meilleure compréhension de l'interface commerce-environnement, et plus particulièrement, des implications de cette interface pour le développement. La Conférence a également reconnu la complexité de ces rapports et l'importance des travaux du GATT en cours dans ce domaine.

Le Canada était l'un des chefs de file à Rio. Le rôle constructif de la délégation canadienne, et ses efforts visant à incorporer les intérêts d'une vaste gamme d'intervenants dans les négociations de la CNUED ont été bien notés. Le premier ministre du Canada était le premier chef d'état d'un pays important à s'engager à signer et à ratifier, d'ici la fin de 1992, tant la Convention sur le changement climatique que la Convention sur la biodiversité.

À Rio, le Canada a réussi à faire inscrire à l'ordre du jour international la question de la surpêche. Les pays membres de la CNUED se sont entendus sur un certain nombre de principes destinés à régir la conservation des pêches hauturières. Ils sont également convenus d'une conférence internationale portant sur cette question en 1993. Pour préparer cette conférence, le Canada tiendra une réunion préparatoire l'an prochain en janvier 1993 à St. John's (Terre-Neuve).

La Déclaration de principes sur les forêts qui a été élaborée à Rio est la première étape vers la définition de pratiques forestières durables et l'élaboration de règlements qui encourageront les pays à agir pour préserver leurs ressources forestières. Le Canada travaillera à la mise en oeuvre de ces principes et à obtenir l'assentiment des autres nations pour entreprendre des négociations portant sur une Convention forestière.

C. ACCORD GÉNÉRAL SUR LES TARIFS DOUANIERS ET LE COMMERCE

L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) définit les règles qui régissent le commerce entre ses 103 membres. Un ensemble très précis de règles commerciales est très important pour l'avenir des pays dont l'économie est de taille moyenne comme celle du Canada, qui dépendent du commerce d'exportation pour une part importante de leur PIB. Les règles du GATT, adoptées par un accord multilatéral, aident à garantir que les relations commerciales internationales sont menées sur une base d'équité et d'égalité entre les pays membres plutôt que sur une base de puissance économique. En l'absence de telles règles, le Canada serait moins en mesure de défendre ses intérêts contre ses partenaires commerciaux les plus importants, dont les activités commerciales sont beaucoup plus étendues.

Les parties au GATT se sont fixé comme objectif prioritaire d'en arriver à mieux saisir les relations entre le commerce et l'environnement. Reconnaissant cette priorité, des pays développés et en voie de développement participent actuellement au Groupe de travail sur les mesures environnementales et le commerce international. Voici les trois points du programme du Groupe du travail :

1. des dispositions commerciales contenues dans les accords internationaux relatifs à l'environnement, en rapport avec les dispositions et les principes du GATT;

2. une transparence multilatérale des règlements nationaux en matière d'environnement; et

3. les répercussions, sur le commerce, des exigences relatives à l'emballage et à l'étiquetage destinées à protéger l'environnement.

Le Groupe de travail poursuit ses travaux en trois étapes pour chacun de ces points. La première permettra de définir tous les aspects de chaque question. La deuxième étape

déterminera quels aspects de chaque élément sont couverts adéquatement par les dispositions actuelles du GATT. Au cours de la troisième étape, le Groupe de travail déterminera si ces dernières devraient être clarifiées ou modifiées. En décembre 1992, le président du Groupe présentera au Conseil du GATT un rapport préliminaire des travaux portant sur chacun des trois points.

À ce jour, le Groupe de travail a élaboré des exemples de types d'actions qui peuvent être entreprises par les Parties sans que celles-ci ne dérogent à leurs obligations contractées en vertu du GATT. Tant que certains critères sont respectés, les pays membres sont généralement libres de prendre une vaste gamme de mesures pour protéger leur marché intérieur contre des incidences susceptibles de nuire à la production nationale ou la consommation de biens. Les deux critères de base sont le «traitement national» et la «nation la plus favorisée».

Le traitement national exige qu'une marchandise importée ne soit pas traitée de façon moins favorable qu'une marchandise équivalente produite au pays. Par conséquent, un pays pourrait interdire l'importation d'un produit pour des raisons environnementales, à condition qu'il interdise également l'utilisation de produits nationaux semblables. Le principe de la nation la plus favorisée (NPF) exige que toutes les importations soient traitées de la même façon, peu importe le pays d'origine.

L'article XX du GATT prévoit certaines exceptions à ces principes de base, par exemple si un objectif environnemental ne pouvait être réellement atteint qu'en contrevenant à l'un ou l'autre des principes fondamentaux de l'Accord général. Ces exceptions couvrent des mesures commerciales prises pour protéger l'environnement et relevant de la compétence juridique d'un pays. Cependant, ces exceptions ne doivent pas constituer une forme arbitraire ou injustifiable de discrimination et elles doivent s'avérer la mesure la moins néfaste pour les relations commerciales parmi une série d'autres mesures possibles pour atteindre un objectif environnemental donné. Les mesures commerciales prises à des fins de conservation doivent être «en accord» avec d'autres prises à l'échelle nationale.

Les analyses effectuées par le Groupe de travail du GATT sur les mesures environnementales et le commerce international aboutiront avant la fin de 1993. Toutefois, une fois terminée l'Uruguay Round, l'on s'attend à ce que des négociations ultérieures du GATT portent, entre autres, sur des questions comme l'interface entre le commerce et les politiques environnementales. Alors que de telles négociations pourraient avoir plusieurs centres d'intérêt comme le commerce des services, les règlements régissant les investissements, et peut-être une politique portant sur la concurrence, elles pourraient aussi porter sur certains aspects de l'interface commerce-environnement. Les questions particulières relatives au commerce et à l'environnement qui seraient abordées en vertu du mandat de ces négociations dépendront des résultats des travaux du Groupe de travail du GATT. Parmi les points possibles, notons (a.) les règlements relatifs à l'emballage et à l'étiquetage et (b.) la clarification ou l'élaboration des disciplines actuelles définies dans l'Article XX.

Dans son discours du 1er juin 1992, le Premier ministre a annoncé qu'il appuyait de telles négociations et il a invité les pays riches à aider les pays pauvres à améliorer leur situation pour ce qui est des questions touchant l'aide, le commerce et la dette. De plus, le Premier ministre a déclaré : «Dès que le volet Uruguay Round des négociations commerciales

mondiales sera terminé, le Canada favorisera la tenue d'une autre ronde de négociations où l'environnement figuera parmi les questions centrales.»

D. ORGANISATION POUR LA COOPÉRATION ET LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE diffère de l'ONU et du GATT en ce que ses membres forment un club restreint de 24 démocraties industrielles. La portée très large de ses travaux et la forte homogénéité des pays qui le composent signifient que cet organisme est tout à fait approprié pour effectuer un examen analytique de la question du commerce et de l'environnement. Les efforts de l'OCDE portent principalement sur une meilleure définition de la nature des rapports entre ces deux questions, de sorte qu'il soit possible d'obtenir une collaboration plus étroite. Le but de cet exercice est de faire en sorte que les politiques environnementales prennent en considération tous les aspects des questions commerciales et que les politiques commerciales fassent de même pour les questions environnementales.

C'est dans cet esprit que les comités du commerce et de la politique environnementale de l'OCDE, par l'entremise du Groupe mixte d'experts du commerce et de l'environnement, ont entrepris ensemble l'étude des relations entre le commerce et l'environnement. L'objectif du Groupe est d'élaborer des lignes directrices sur «les façons de protéger l'environnement et de préserver le système multilatéral ouvert (de commerce)» dans le but «d'éviter les situations dans lesquelles des objectifs environnementaux et commerciaux en conflit apparaissent à une étape trop avancée pour permettre le choix de solutions permettant de concilier les deux points de vue.»

Le Groupe mixte d'experts du commerce et de l'environnement travaille à partir d'un recueil comprenant quatre grandes lignes directrices, intitulé «Principes directeurs concernant les aspects économiques internationaux des politiques environnementales» qui ont été adoptées en 1972. Voici, brièvement décrits, les quatre principes généraux :

1. Faire payer le pollueur : il s'agit du principe fondamental de la non-admissibilité des pollueurs à des subventions, qui prévoit également des exceptions pour les subsides environnementaux.

2. Harmonisation : ce principe recommande l'harmonisation des politiques environnementales quand on ne peut justifier les différences existantes.

3. Traitement national et non-discrimination : ce principe précise que les mesures environnementales qui s'appliquent à des produits doivent être en accord avec les principes du GATT dans le traitement national et de non-discrimination.

4. Compensation des taxes à l'importation et des restitutions à l'exportation : ce principe interdit les taxes à l'importation et les restitutions à l'exportation pour neutraliser les variations de coûts résultant de politiques environnementales différentes.

Le Groupe mixte d'experts est à revoir ces principes et, au besoin, pourrait recommander qu'ils soient remis à jour. Par exemple, l'on considère que les exceptions au principe «faire payer le pollueur» peuvent nécessiter des explications et que les méthodes de contrôle des subsides environnementaux pourraient être améliorées. En outre, les exceptions à l'harmonisation pourraient être énoncées de façon plus explicite. De plus, les priorités et

les paramètres nécessaires pour l'harmonisation de divers types de politiques environnementales pourraient être clarifiés.

En plus de cela, le Groupe mixte d'experts a entrepris des travaux dans les trois domaines :

1. Mesures commerciales relatives aux accords internationaux portant sur l'environnement et la conservation : des règles qui offrent une orientation quant à l'application de mesures commerciales efficaces, et les moins nocives possibles, pour le commerce.

2. Effets des politiques commerciales sur l'environnenent : les recommandations contribueraient à sensibiliser le secteur commercial face aux politiques environnementales et assureraient que leurs incidences sur l'environnement soient bien prises en considération.

3. Effets des politiques environnementales sur le commerce : les recommandations contribueraient à sensibiliser le secteur de l'environnement face aux politiques commerciales et assureraient que leurs incidences sur le commerce soient bien prises en considération.

4. Application aux pays en voie de développement : il faudrait voir dans quelle mesure les principes directeurs s'appliqueraient pour internaliser les coûts environnementaux des pays en voie de développement et pour atténuer des problèmes commerciaux éventuels.

Jusqu'à ce jour, le Groupe mixte d'experts a identifié des liens importants entre le commerce et l'environnement et en a achevé l'analyse initiale. En se basant sur ces travaux, les ministres de l'OCDE se sont entendus sur les questions générales ci-après :

1. Les politiques commerciales et environnementales peuvent se renforcer mutuellement dans la poursuite d'un développement durable, et particulièrement si les conséquences de ces politiques ayant des répercussions négatives sur le commerce et l'environment sont supprimées et si les avantages et les coûts environnementaux sont internalisés en prix nationaux et internationaux. Contrairement au développement durable, la libéralisation du commerce n'est pas une fin en elle-même, mais peut constituer un important moyen pour réaliser une meilleure efficacité économique et un développement durable.

2. Les politiques commerciales et environnementales devraient, tout en visant une place grande sensibilisation, accorder toute l'attention requise aux répercussions mutuelles de chaque domaine de politique, à la nécessité de sauvegarder l'intégrité des principes-clés régissant le commerce et l'environnement, à l'étude de solutions de rechange en matière de politique, et aux façon d'éviter des conflits par une coopération accrue et par l'intégration du processus de prise de décision. Il faut veiller à garantir que des mesures commerciales en rapport avec l'environnement ne constituent pas des obstacles déguisés au commerce, qu'ils font partie d'un ensemble équilibré et efficace d'instruments politiques et qu'ils sont cohérents avec les principes du commerce multilatéral.

3. Les politiques environnementales devraient porter sur les causes premières de la dégradation de l'environnement, de façon à éviter que des mesures environnementales n'entraînent des restrictions injustifiées au commerce. Les mesures régissant les politiques commerciales à des fins environnementales ne devraient pas constituer un moyen de discrimination arbitraire et non justifié, ou des restrictions déguisées au commerce international. Il faudrait éviter des prises de position unilatérales en vue de résoudre des problèmes environnementaux ne relevant pas de la compétence juridique du pays importateur. Les mesures environnementales destinées à régler des problèmes environnementaux transfrontaliers ou planétaires devraient, dans la mesure du possible, être basées sur un consensus international. Les mesures intérieures destinées à atteindre certains objectifs environnementaux peuvent nécessiter l'apport de mesures commerciales pour être efficaces. Si des mesures de politique commerciale devaient être jugées nécessaires pour la mise en vigueur de politiques environnementales, certains principes et certaines règles doivent s'appliquer. Parmi ceux-ci, notons : le principe de la non-discrimination, le principe du choix de la mesure commerciale la moins restrictive possible pour la réalisation des objectifs, l'obligation de garantir la transparence dans l'utilisation des mesures commerciales en rapport avec l'environnement et celle de notifier de façon adéquate les autres parties des règlements nationaux, et la nécessité de prêter attention aux conditions particulières et aux objectifs de développement des pays en voie de développement à mesure qu'ils progressent vers des objectifs environnementaux faisant l'objet d'un consensus international.

4. Les relations entre la protection de l'environnement, d'une part, et l'exploitation et le développement ultérieur du système commercial multilatéral, d'autre part, sont des questions complexes qui suscitent des préoccupations dans de nombreux secteurs de la population. Il est important que le développement et la mise en vigueur des politiques commerciales et environnementales évoluent dans un climat d'ouverture, de façon à permettre des débats et des consultations avec les groupes intéressés. Les pays de l'OCDE prendront les mesures nécessaires pour garantir la transparence dans leurs travaux d'analyse et de politique portant sur le commerce et l'environnement, et pour susciter le plus tôt possible un échange de vues avec les organismes non gouvernementaux.

5. Les besoins particuliers et les préoccupations des pays à différents niveaux de développement économique doivent être examinés de façon adéquate lors de l'analyse des relations entre le commerce et la politique environnementale, et lors de l'évaluation des applications pratiques de ces politiques. Il est important de faciliter l'engagement des pays en voie de développement et des économies en transition vers une meilleure intégration des politiques dans les domaines du commerce et de l'environnement.

Afin d'accélérer le processus d'élaboration des lignes directrices, les ministres de l'OCDE ont demandé aux fonctionnaires de réaliser des travaux portant sur les questions suivantes au cours de la prochaine année :

1. Comment concevoir et mettre en oeuvre des politiques et des accords commerciaux reflétant les considérations environnementales, et comment faciliter la réalisation des objectifs du développement durable?

2. Comment concevoir et mettre en oeuvre des politiques et des ententes environnementales efficaces qui minimisent les distorsions commerciales, prévoyant, par exemple, l'utilisation d'instruments économiques et la compatibilité des normes?

3. Dans quelle mesure une plus grande intégration des politiques commerciales et environnementales peut-elle contribuer aux objectifs de libéralisation du commerce et de protection de l'environnement, compte tenu de l'examen de l'internalisation des coûts environnementaux dans les prix et des répercussions environnementales de la libéralisation du commerce?

4. Pourquoi, comment, dans quelle mesure et dans quels buts les mesures commerciales ont-elles, ou pourraient-elles être utilisées pour atteindre des objectifs environnementaux, tant intérieurs que mondiaux, et leurs implications pour les politiques.

5. L'analyse de la compétitivité et des répercussions des investissements des politiques environnementales, dans la mesure où elles influent sur le commerce.

6. Un examen et une mise à jour des Principes directeurs de l'OCDE de 1972 concernant les aspects économiques des politiques environnementales.

E. CONSULTATIONS

Depuis novembre 1991, les fonctionnaires responsables chargés d'élaborer et de faire valoir les positions du Canada à l'OCDE sont en liaison avec des représentants des organismes écologiques, de développement et non gouvernementaux afin de déterminer les liens qui existent entre le commerce et l'environnement. Ces consultations ont eu lieu dans le cadre des processus consultatifs de la CNUED et de l'ALENA, et par l'entremise du Comité consultatif sur le commerce extérieur et des Groupes de consultation sectoriels sur le commerce extérieur (CCCE et GCSCE).

Le Groupe mixte des experts de l'OCDE a parrainé une réunion de deux jours avec les organismes écologiques de développement non gouvernementaux, qui avait lieu les 24 et 25 septembre 1992, afin de discuter plus à fond des progrès réalisés à ce jour par le Groupe, d'obtenir l'apport des organismes non gouvernementaux et de faire part du programme de travail du Groupe pour l'année à venir. Jusqu'à trois représentants d'organismes non gouvernementaux pouvaient représenter chacun des pays de l'OCDE. Trois organismes non gouvernementaux étaient représentés lors de cette rencontre, soit Pollution Probe, le Club Sierra et l'Association canadienne du droit de l'environnement. En plus de fournir des documents d'information aux organismes non gouvernementaux, ces institutions ont été invitées à présenter leurs propres mémoires afin de faciliter le dialogue.

F. CONCLUSIONS

Les questions environnementales reçoivent une attention prioritaire de la part de plusieurs gouvernements à travers le monde. Chacun a mis en oeuvre des politiques et des règlements pour faire face à des questions comme la pollution de l'air et de l'eau, la dégradation des terres, la manipulation et le stockage des déchets dangereux, l'emballage, l'étiquetage et le recyclage. Quand ils sont confrontés à des défis de nature

transfrontalière ou mondiale, chacun devrait tenter d'identifier des solutions, en collaboration avec les autres.

Il y va des intérêts fondamentaux du Canada, pays de taille moyenne dont l'économie est orientée vers l'exportation et qui dépend fortement d'industries basées sur les ressources, de garantir et de promouvoir des normes environnementales de haut calibre, tout en conservant un système d'échange ouvert, basé sur des règlements. Il est clairement dans l'intérêt du Canada de limiter la capacité de ses partenaires commerciaux, et plus particulièrement ceux des grandes puissances économiques, à prendre des mesures arbitraires qui pourraient avoir des répercussions négatives sur ses exportations. Il y va également de l'intérêt du Canada de faire en sorte que les protectionnistes n'exploitent pas les questions environnementales pour promouvoir leurs intérêts aux dépens du commerce et de l'environnement.

La poursuite de ces intérêts fondamentaux a conduit le Canada à adopter deux principes de base pour ses activités en rapport avec le commerce et l'environnement. D'abord, le Canada s'oppose depuis longtemps aux actions unilatérales extra-territoriales. Les questions dépassant la compétence juridique d'un pays devraient être abordées par le biais de la coopération internationale. Étant donné la dimension globale des défis environnementaux mondiaux, une telle coopération est vitale pour la réalisation de l'objectif du développement durable.

Deuxièmement, dans les cas où il est déterminé que des mesures commerciales sont nécessaires pour la réalisation d'un objectif environnemental, de telles mesures devraient être conçues de manière à ce que les efforts déployés en vue d'atteindre cet objectif s'avèrent les plus efficaces et les moins nuisibles possibles à l'égard du commerce international. Alors que chaque pays doit conserver le droit de choisir un niveau de protection environnementale adapté à son contexte, les mesures sélectionnées pour atteindre ce niveau de protection devraient toucher le moins possible le commerce et ne devraient pas entraîner une discrimination sur la base de l'origine nationale des produits en question.

Le Canada continuera de veiller sur ses intérêts commerciaux et environnementaux lors des forums de l'ONU, du GATT et de l'OCDE; il continuera aussi de promouvoir, comme il l'a fait lors des négociations de l'ALENA, ses intérêts commerciaux sans nuire au droit des Canadiens à un environnement propre et sain. Toutefois, le Canada continuera à faire en sorte que la promotion de ses intérêts environnementaux ne nuise pas au système d'échange multilatéral ouvert et réglementé qu'il lui faut.

ANNEXE 9

EXAMEN DES QUESTIONS ENVIRONNEMENTALES ÉTATS-UNIS-MEXIQUE PAR LE GOUVERNEMENT AMÉRICAIN : SOMMAIRE[69]

Dans le document «Response of the Administration to Issues Raised in Connection with the Negociation of a North American Free Trade Agreement» («Réponse de l'Administration aux questions soulevées relativement à la négociation d'un Accord de libre-échange nord-américain»), présenté au Congrès le 1er mai 1991, l'Administration américaine à tenu à faire le point sur les questions environnementales États-Unis-Mexique, tout en portant une attention particulière aux incidences environnementales possibles d'un ALENA. Cet examen a été effectué par un groupe de travail réunissant plusieurs organismes et dont la coordination était assurée par l'Office of the U.S. Trade Representative, en marge des négociations de l'ALENA. Un rapport préliminaire, publié en octobre 1991, invitait le public à faire part de ses observations. Les principales conclusions de ce rapport sont résumées ci-après.

INTENSIFICATION DE LA COOPÉRATION POUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

- Les États-Unis et le Mexique tentent depuis de nombreuses années de trouver des solutions communes aux problèmes environnementaux, particulièrement ceux qui touchent les régions frontalières.

- Au fur et à mesure que s'intensifient les négociations en vue d'un Accord de libre-échange nord-américain, les activités conjointes des deux pays à ce chapitre prennent une importance accrue.

- Les mesures de protection de l'environnement élaborées par les États-Unis et le Mexique s'avèrent prioritaires pour chacun des deux pays. Elles s'appuient sur :

  -- des accords bilatéraux en bonne et due forme touchant : l'environnement des régions frontalières, les questions relatives aux eaux et aux limites frontalières, la coopération quant à la conservation des ressources naturelles, ainsi que les solutions possibles aux problèmes de pollution atmosphérique de la ville de Mexico;

  -- des accords internationaux tels que le Protocole de Montréal relatif aux substances appauvrissant la couche d'ozone, la Convention sur le commerce international des

---

69. Office of the United States Trade Representative, Review of U.S.-Mexico Environmental Issues.

espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction et la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination;

- les lois sur l'environnement et les organismes responsables de leur application dans chaque pays (la Loi mexicaine de 1988 sur l'environnement est à maints égards comparable à la loi américaine, compte tenu du droit civil mexicain qui privilégie l'action au niveau administratif.)

- En novembre 1990, les présidents Bush et Salinas ont vu à la préparation d'un Plan environnemental intégré pour la région frontalière Mexique-États-Unis (le Plan frontalier). Un Plan frontalier préliminaire a été élaboré par un groupe de travail bilatéral, puis rendu public en août. Cette mesure visait à recueillir les réactions du public. Le Plan frontalier final doit être publié par l'Environmental Protection Agency (EPA) des États-Unis et par le Secretaria de Desarrollo Urbano y Ecologia (SEDUE) du Mexique, en même temps que la présente étude. Les grandes priorités contenues dans le Plan frontalier s'énumèrent comme suit :

  - contrôler les rejets industriels et municipaux dans les eaux superficielles afin d'enrayer ou de freiner la contamination des eaux superficielles et souterraines;

  - surveiller la circulation des déchets dangereux afin d'assurer que les méthodes d'élimination respectent l'environnement et afin de prévenir la contamination des eaux superficielles et des eaux souterraines;

  - prévenir une pollution atmosphérique qui dépasse les normes applicables en contrôlant les émissions des sources fixes, régionales, fugaces ou mobiles;

  - élaborer des plans d'intervention d'urgence advenant des déversements de produits dangereux.

- Pour que ces priorités soient respectées, le Plan frontalier suggère que des mesures soient prises dans les domaines suivants : application des lois existantes, initiatives pour réduire la pollution, planification et formation concertées, et enfin, élaboration d'une base de données sur l'environnement.

NÉGOCIATIONS DE L'ALENA

- Les négociations en vue d'un éventuel ALENA ont débuté le 12 juin 1991, et progressent très bien. D'entrée de jeu, le Mexique, le Canada et les États-Unis ont convenu qu'un ALENA devait englober les échanges de biens et de services, la propriété intellectuelle et les investissements.

- L'ALENA sera conforme aux exigences du GATT concernant les zones de libre-échange (énoncées à l'article XXIV du GATT).

- En conformité avec l'engagement pris devant le Congrès le 1er mai, l'Administration américaine a informé le Canada et le Mexique que, dans l'ALENA, les États-Unis se réserveront :

- le droit d'interdire l'entrée de produits non conformes à la loi et aux règlements américains régissant la santé, la sécurité, les pesticides, les aliments, les médicaments et l'environnement, pour autant que ces lois et règlements soient fondés sur des principes scientifiques reconnus, qu'ils n'exercent pas une discrimination arbitraire contre les importations et qu'ils ne constituent pas une entrave «déguisée» au commerce;

- le droit, en conformité avec leurs autres obligations internationales, de limiter le commerce des articles ou produits visés par des traités internationaux signés par les États-Unis.

- En outre, il est à prévoir qu'un ALENA comprendra des dispositions touchant les points suivants : l'élimination progressive des droits de douane entre les trois pays au cours d'une période minimale de dix ans; un ensemble précis de règlements d'origine pour le commerce nord-américain; les obligations des gouvernements vis-à-vis les investisseurs incluant, dans bien des cas, des normes de traitement national; les droits d'entrée et un traitement non discriminatoire des fournisseurs de services; les normes de traitement quant à la propriété intellectuelle et enfin, un mécanisme de règlement des différends en rapport avec les dispositions de l'Accord.

- Des études démontrent qu'un ALENA aura des retombées économiques favorables dans les trois pays, mais particulièrement au Mexique, étant donné son économie plus modeste et le niveau plus élevé de ses barrières commerciales actuelles.

RÉPERCUSSIONS ENVIRONNEMENTALES POSSIBLES DE L'ALENA : LES RÉGIONS FRONTALIÈRES

- Les régions frontalières qui chevauchant les États-Unis et le Mexique sont aujourd'hui sujettes à divers problèmes environnementaux inhérents aux régions urbaines en pleine expansion où les infrastructures et les mesures de protection de l'environnement n'ont pas emboîté le pas au progrès;

- Jusqu'à maintenant la croissance rapide des régions frontalières des deux pays était liée à la multiplication des «maquiladoras», nom donné aux entreprises manufacturières de montage bénéficiant de stimulants gouvernementaux mexicains accordés aux entreprises exportant la totalité ou la plus grande partie de leur production;

- Entre autres choses, les maquiladoras sont autorisées à importer des composants en franchise des droit mexicains lorsque les produits sont exportés. Jusqu'à récemment, les maquiladoras étaient tenues de s'installer dans les régions situées à proximité de la frontière.

- Suivant la mise en oeuvre de l'ALENA, les maquiladoras ressembleront davantage aux autres entreprises mexicaines. Elles pourront utiliser, sans distinction, des composants mexicains ou provenant d'autres pays membres de l'ALENA. Elles pourront vendre leur production au Mexique ou à l'étranger, selon les débouchés commerciaux.

- Quelles en seront les conséquences au niveau des investissements et de la croissance dans les régions frontalières? Il importe de considérer deux scénarios :

- Scénario 1 : l'investissement et la production dans les régions frontalières évoluent au même rythme accéléré que dans le reste du Mexique, la nouvelle croissance des régions frontalières étant attribuable aux investissements de nouvelles entreprises qui choisissent de s'établir près de la frontière mexicaine afin de réduire leurs risques et de tirer le meilleur parti possible des services de transport et de soutien disponibles dans les régions frontalières;

- Scénario 2 : les entreprises s'adaptent au nouveau régime commercial en déplaçant progressivement leurs installations vers le sud au Mexique, de manière à se rapprocher des consommateurs et fournisseurs mexicains et d'éviter les salaires et le roulement de personnel plus élevés attribuables aux régions frontalières.

- Sans l'ALENA, cependant, la région frontalière pourrait subir autant de contraintes, et même davantage. En effet, il y aurait lieu de s'attendre à ce que le gouvernement mexicain accorde une importance accrue au secteur des maquiladoras, tout en restreignant leurs efforts en vue de vendre leurs biens sur le marché intérieur.

- La croissance estimative est semblable dans les trois cas, et les possibilités de croissance sont énormes. La difficulté d'établir des prévisions tient compte du grand nombre de variables qui déterminent la croissance des régions frontalières, avec ou sans ALENA. À cet égard, il est à prévoir que l'ALENA n'aura qu'un effet modéré sur les facteurs intrinsèques de croissance. Il stimulera légèrement la croissance des régions frontalières dans le scénario 1 et la ralentira, dans le scénario 2.

- La mise en place de l'ALENA pourrait aussi renforcer l'engagement des deux pays en matière de coopération environnementale dans les régions frontalières, tout en permettant au gouvernement mexicain d'obtenir, par l'imposition de taxes et de droits, de nouvelles ressources applicables à la protection de l'environnement et au développement des infrastructures.

- Compte tenu de ces scénarios, les effets spécifiques d'un accord sur l'environnement dans les régions frontalières touchent, entre autres, les secteurs suivants :

<u>Qualité de l'air</u> :

- Les concentrations de monoxyde de carbone et d'ozone dépassent actuellement les normes fédérales à El Paso/Juarez et à San Diego/Tijuana. Les limites imposées dans le cas des matières particulaires fines ont aussi été dépassées à El Paso/Juarez et dans des parties de six autres circonscriptions frontalières.

- Selon le scénario 1, et si l'on suppose la même coopération au niveau de la protection de l'environnement, la croissance globale des émissions pourrait osciller entre 0 % et +165 % sur une période de 10 ans;

- Selon le scénario 2, si l'on combine les effets de l'ALENA au degré de coopération États-Unis-Mexique envisagé dans le Plan frontalier, la croissance des émissions pourrait osciller entre -20 % et +85 % sur une période de 10 ans, et jusqu'en 2001.

- L'absence d'un ALENA entraînerait le scénario le plus défavorable au niveau de la qualité de l'air : la forte croissance du secteur des maquiladoras se maintiendrait, et la coopération avec les États-Unis serait amoindrie. La croissance des émissions dans un tel cas oscillerait entre +40 % et +225 % en 10 ans;

- Un scénario sans ALENA jumelé à de réels efforts de coopération semble plus encourageant, puisque la croissance des émissions oscillerait entre -10 % et +125 %. Ce scénario serait plus favorable que le scénario 1 avec ALENA, mais tout de même pas aussi favorable que le scénario 2 avec ALENA.

Qualité de l'eau :

- Les régions frontalières doivent faire face à divers problèmes d'eau, dont : la contamination des eaux de surface et des eaux souterraines en raison d'un traitement inadéquat des eaux résiduaires et d'une utilisation croissante des ressources en eau, et des dommages possibles aux aquifères et aux eaux de surface;

- Comme pour la qualité de l'air, avec ou sans ALENA, la croissance des régions frontalières constituera l'obstacle majeur à l'obtention et à la préservation d'une eau propre. Mais contrairement à l'air, des pénuries d'eau pourraient freiner la croissance, quoiqu'il s'avère impossible de prédire à quel moment cela risque de se produire;

- L'augmentation des besoins en eau pourrait aussi conduire à une meilleure épuration des eaux permettant le recyclage d'une plus grande partie des eaux résiduaires;

- La croissance des besoins en eau pourrait avoir des effets sérieux sur les terrains marécageux et d'autres habitats de la faune aquatique, à moins que ces derniers ne soient protégés à la fois du côté américain et du côté mexicain de la frontière.

Déchets dangereux et déchets municipaux :

- La loi mexicaine prévoit que les déchets dangereux produits par les maquiladoras à partir de matières premières américaines doivent être exportés aux États-Unis pour y être traités. Il semblerait que seulement 31 p. 100 des maquiladoras se plient actuellement à cette exigence (SEDUE, octobre 1991). C'est pourquoi les États-Unis et le Mexique ont adopté plusieurs dispositions, notamment des mesures de mise en vigueur visant à en assurer le respect, dans l'ensemble.

- Les États américains situés le long de la frontière sont en mesure de traiter adéquatement les déchets dangereux qu'ils reçoivent du Mexique, lesquels ne représentent qu'un faible pourcentage des déchets traités dans ces États. On ne connaît pas la capacité future qui, dans l'un ou l'autre pays, pourrait être requise par suite de l'ALENA et dont la création serait le résultat des mesures adoptées par le gouvernement américain et le gouvernement mexicain pour améliorer la réponse aux besoins des maquiladoras.

- Les États-Unis et le Mexique ont signé (et le Mexique a ratifié) la Convention de Bâle, qui porte sur les mouvements transfrontaliers de déchets dangereux, de

déchets municipaux et de cendres provenant d'incinérateurs municipaux. Une fois en vigueur, la Convention imposera l'obligation d'informer les pouvoirs publics et d'obtenir leur consentement avant l'exportation, et elle utilisera, pour tous les mouvements transfrontaliers de déchets, une norme de gestion respectueuse de l'environnement.

- L'ALENA devrait entraîner, avec le temps, l'élimination des particularités juridiques propres aux maquiladoras, à mesure que les exemptions de droits applicables aux maquiladoras disparaîtront. (Cependant, les installations des maquiladoras continueront probablement d'être utilisées.) Il se pourrait donc qu'un pourcentage croissant de déchets dangereux produits au Mexique soient éliminés au Mexique, plutôt qu'exportés aux États-Unis. Le Mexique devrait donc être en mesure de gérer plus de déchets dangereux. Si l'ALENA permet l'implantation, sur le territoire mexicain, d'entreprises américaines de gestion des déchets dangereux, la présence de telles entreprises devrait permettre au Mexique d'accroître sa propre capacité de gestion des déchets dangereux. En outre, l'Environmental Protection Agency s'avère une source d'aide technique puisqu'elle émet des permis pour les installations de gestion des déchets visant à s'assurer que les modes d'élimination respectent l'environnement.

- Sans ALENA, le maintien (et peut-être aussi l'augmentation) de la croissance du secteur des maquiladoras pourrait entraîner une hausse du volume des déchets exportés aux États-Unis, conformément à la loi mexicaine sur les maquiladoras.

Urgences chimiques :

- L'expansion, dans les régions frontalières, pourrait accroître le risque d'urgences chimiques, si le nombre d'accidents au niveau de la production, de l'entreposage ou du transport des produits chimiques demeure constant.

- Les États-Unis et le Mexique ont formé une équipe appelée Inland Joint Response Team (JRT), dont le rôle est de coordonner les activités d'intervention et de préparation en cas d'urgence. Le JRT n'a pas eu encore à intervenir lors d'une urgence, mais les membres de l'équipe ont contribué à régler plusieurs incidents dans trois localités frontalières.

Espèces de faune et de flore menacées d'extinction :

- Environ 50 espèces menacées d'extinction et plus de 100 autres «candidates» pourraient souffrir de la croissance industrielle dans les régions frontalières et dans le nord du Mexique;

- L'augmentation des besoins en eau au niveau de l'industrie, de l'habitation et de l'agriculture pourrait affecter les cours d'eau, les sources et, terres humides, et détruire l'habitat des petits animaux sauvages. Si on ne les construit pas en tenant compte de la protection des espèces, les ponts internationaux supplémentaires qui franchiront le Rio Grande pourraient détruire les habitats, aggraver les inondations et permettre à l'homme d'envahir les réserves fauniques.

- Selon l'efficacité des méthodes d'inspection, il se pourrait qu'un accroissement du commerce entraîne une hausse du commerce illégal d'espèces fauniques menacées d'extinction.

RÉPERCUSSIONS POSSIBLES DE L'ALENA SUR L'ENVIRONNEMENT : LES INVESTISSEMENTS

- Certains croient qu'avec l'ALENA, les investisseurs chercheront des «paradis de pollueurs», et qu'ils seront attirés par le Mexique en raison de ses faibles exigences en matière d'environnement, ou de l'application laxiste des lois sur la protection de l'environnement.

- En dépit de telles préoccupations, des études portant sur les courants d'investissement n'ont pas réussi à montrer l'existence d'effets notables ou systématiques des diverses politiques environnementales appliquées par divers pays, ou même par divers États des États-Unis.

- Pour que l'ALENA soit en mesure d'influencer de façon importante le choix de l'emplacement d'un investissement pour des raisons environnementales, les conditions suivantes doivent s'appliquer :

  - les frais liés à la conformité environnementale doivent représenter un pourcentage appréciable de l'ensemble des coûts d'exploitation;

  - les barrières commerciales existantes doivent être importantes;

  - les coûts du déménagement ou de l'agrandissement d'une industrie ne doivent pas surpasser les gains liés à la conformité;

  - les coûts liés la conformité doivent être suffisamment différents d'un emplacement à l'autre, pour que ces différences réuissent à encourager l'investissement.

- Il appert que ces quatre conditions sont rarement réunies dans le cadre des échanges entre les États-Unis et le Mexique :

  - Les coûts de la lutte contre la pollution ne représentent, pour la plupart des industries, qu'un faible pourcentage de l'ensemble des coûts, soit en moyenne seulement 1,1 p. 100 de la valeur ajoutée pour toutes les industries; pour 86 p. 100 des industries, les coûts de réduction de la pollution sont de 2 p. 100 ou moins.

  - La plupart des industries qui assument des coûts élevés de lutte contre la pollution paient des droits de douane peu élevés aux États-Unis, soit parce que les exportations mexicaines bénéficient du régime de la nation la plus favorisée, soit parce qu'elles sont actuellement admissibles à des exemptions des droits aux termes du SPG (Système de préférences généralisées). Seulement 11 des 442 secteurs industriels américains injectent des sommes importante dans la lutte contre la pollution, tout en profitant d'un protectionnisme commercial relativement fort.

- En général, ces 11 industries sont aussi des industries très capitalistiques, ce qui signifie qu'elles devraient débourser de grosses sommes pour fermer une unité de production à un endroit pour en ouvrir une autre ailleurs, ou pour agrandir cette unité de production. Ces coûts pourraient bien annuler complètement les économies découlant de la conformité.

- Finalement, les exigences mexicaines en matière de protection de l'environnement pourraient bien, aujourd'hui ou dans l'avenir, ne pas présenter de grandes différences. Cela est particulièrement vrai pour les grandes industries capitalistiques qui pourraient vraisemblablement remplir les trois autres conditions. Et tous les nouveaux investisseurs au Mexique sont tenus de présenter un plan environnemental indiquant en détail les répercussions possibles de leurs installations sur l'environnement et décrivant leurs plans de lutte contre la pollution. Le Mexique n'autorise de nouveaux investissements qu'après examen du plan environnemental proposé.

RÉPERCUSSIONS POSSIBLES DE L'ALENA SUR L'ENVIRONNEMENT : AUTRES QUESTIONS

- Dans la mesure où la mise en oeuvre d'un ALENA entraînera un accroissement du commerce, le transport routier augmentera lui aussi, ce qui pourrait avoir des effets sur la qualité de l'air, la qualité de bruit et l'encombrement aux douanes et sur les voies d'acheminement.

- Par ailleurs, si l'ALENA libéralise l'accès des camions et des autobus au Mexique, l'absence de carburant diesel à faible teneur en soufre sur les routes mexicaines pourrait endommager les systèmes de limitation des émissions des véhicules.

- La libéralisation des services de transport pourrait également réduire le nombre des véhicules roulant à vide et supprimer l'obligation de transborder de nombreuses cargaisons aux postes frontières ce qui, dans les deux cas, serait bénéfique pour l'environnement.

- L'on s'est inquiété du fait que les dispositions de l'ALENA relatives aux normes sur les produits, aux règlements techniques et aux procédures d'évaluation de la conformité pourraient permettre de contester avec succès les normes américaines en matière de santé, de sécurité et d'environnement en les présentant comme des barrières commerciales «injustifiées».

- Tel qu'indiqué précédemment, l'Administration américaine s'est engagée à préserver son droit de maintenir des normes rigoureuses en matière de santé, de sécurité ou d'environnement, et son droit d'exclure les produits qui ne les respectent pas. Par conséquent, les normes, les réglementations techniques et les procédures d'évaluation de la conformité fondées sur des données scientifiques ou sur un niveau de risque jugé acceptable par les États-Unis ne pourront être contestées en vertu de l'ALENA.

- Si elles sont incluses dans l'ALENA, certaines dispositions relatives à l'énergie pourraient avoir des effets positifs importants sur l'environnement, à savoir :

- Des dispositions visant à assouplir les conditions régissant la vente de gaz naturel aux marchés industriels et résidentiels du Mexique pourraient permettre de remplacer par le gaz, le mazout à haute teneur en soufre qui semble très utilisé, en particulier dans les régions du nord du Mexique près de la frontière américaine. La qualité de l'air dans ces régions en serait améliorée, et les émissions de gaz carbonique connaîtraient sans doute une diminution.

- De graves contraintes financières limitant l'entreprise pétrolière nationale ont empêché la modernisation des raffineries mexicaines. (Le président Salinas a mis fin aux activités de la plus importante raffinerie de Mexico, afin de réduire la pollution atmosphérique.) Le Mexique n'est pas en état de produire suffisamment de produits pétroliers raffinés pour satisfaire à la demande de consommation intérieure, en particulier les carburants pour les véhicules modernes. Les dispositions de l'ALENA visant à faciliter la mobilisation de capitaux en vue de moderniser les raffineries devraient permettre de réduire leur taux de pollution et d'augmenter les approvisionnements en carburants propres.

- Des dispositions favorables aux investissements étrangers dans le secteur pétrochimique pourraient aussi avoir des effets salutaires. Qu'il suffise de mentionner, à titre d'exemple, le récent règlement mexicain qui autorise les investissements étrangers dans une usine fabriquant du tert-butyloxyméthyle (MTBE), un additif utilisé pour remplacer le plomb dans l'essence. Cette modification réglementaire a permis au Mexique d'attirer des investissements privés dans une installation ultra-moderne et d'augmenter considérablement les approvisionnements en essence sans plomb à travers tout le pays.

- Des dispositions visant à réduire les obstacles au commerce transfrontalier de l'électricité et les travaux de cogénération pourraient accélérer la fermeture d'installations vétustes, coûteuses et polluantes axées sur la production du mazout (surtout dans le nord du Mexique).

- La croissance démographique du Mexique accentue le surpeuplement de la ville de Mexico et des régions frontalières du nord. Même si elle s'est ralentie au cours de la dernière décennie, l'explosion démographique de l'après-guerre continue d'alimenter cette augmentation de population.

- Le Mexique restera un pays jeune sur le plan démographique. Environ un million de personnes joignent les rangs de la population active du pays chaque année, comparativement à deux millions aux États-Unis, qui comptent pourtant trois fois d'habitants que le Mexique.

- Depuis toujours, les chômeurs affluent à Mexico ou dans les régions frontalières du nord du pays (et de là, ils entrent souvent clandestinement aux États-Unis). La croissance qu'engendrera l'ALENA aura peut-être pour effet de diriger cette population vers les villes de petite ou moyenne taille, ce qui entraînerait moins de conséquences néfastes pour l'environnement.

- Le fait que l'ALENA établisse le libre-échange au niveau des produits forestiers risque peu d'aggraver le problème de la déforestation au Mexique. La plupart des activités de

déboisement ont lieu dans les forêts tropicales du Sud, et les terres déboisées servent à l'agriculture de subsistance.

- Même la libéralisation du commerce des produits agricoles aurait probablement peu d'effets directs sur le problème du déboisement, étant donné que les produits agricoles américains et canadiens ne seront généralement pas en concurrence directe avec ceux des agriculteurs de subsistance. De plus, si les négociations multilatérales de l'Uruguay Round conduisent à une réduction des subventions agricoles, ce geste entraînera sans doute une baisse dans l'usage des engrais et des pesticides.

- Au fil du temps, l'accélération probable de la croissance économique et la création de nouveaux emplois dans tout le Mexique, suivant la mise en oeuvre d'un ALENA, pourraient permettre de ralentir l'empiètement du secteur agricole sur les forêts tropicales.

MÉTHODES DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

- Bon nombre d'options de politiques et programmes environnementaux peuvent contribuer à minimiser les effets préjudiciables de l'ALENA et aider le Mexique à poursuivre ses efforts en ce sens. Plusieurs de ces options ont été définies lors de l'élaboration du Plan frontalier, tandis que d'autres l'ont été durant le présent examen (notamment la tenue d'audiences publiques en vue de connaître les réactions du public face à l'ALENA). Ces options de politiques et programmes seront examinées tenant compte du climat de coopération entre des États-Unis et le Mexique en matière d'environnement, et parallèlement aux négociations de l'ALENA.

- Ces options de politiques et programmes englobent ce qui suit :

  - L'organisme mexicain de protection de l'environnement (SEDUE) et l'Environment Protection Agency (EPA) feront l'inventaire des émissions de polluants dans les communautés frontalières, jugeront des moyens à prendre pour atteindre les valeurs prévues et effectueront des analyses de modélisation atmosphérique afin d'évaluer les changements qui résulteraient de réductions des émissions à l'échelle du bassin atmosphérique.

  - À l'aide de telles données, la SEDUE et l'EPA élaboreront une série de scénarios réalistes touchant diverses stratégies de protection de la qualité de l'air;

  - La SEDUE veut entreprendre des programmes d'entretien et d'inspection du parc automobile, notamment des véhicules de l'État, dans les régions de Juarez et de Tijuana. Des programmes d'inspection et d'entretien sont présentement en cours à Monterrey et à Mexico;

  - Les États-Unis et le Mexique détermineront les besoins prioritaires au niveau des systèmes d'approvisionnement en eau et d'épuration compte tenu du développement actuel et futur des villes jumelées des régions frontalières;

  - Les États-Unis et le Mexique élaboreront et mettront en oeuvre un accord de coopération garantissant la conformité à tous les règlements applicables, afin de

réduire au minimum la pollution des eaux causée par les industries des régions frontalières;

- Des forums sur la protection de l'environnement se tiendront au niveau local et à l'échelle des états et des régions frontalières. Ces forums serviront de tribunes permettant d'échanger des idées et de discuter des problèmes environnementaux;

- L'EPA et le SEDUE envisageront l'établissement d'un programme axé sur le secteur privé, destiné à encourager la conclusion d'accords de réduction volontaire de la pollution avec le secteur privé, et à organiser, à l'intention des maquiladoras et autres industries des régions frontalières, des séminaires portant sur les techniques de prévention de la pollution;

- L'EPA et le SEDUE procéderont, dans divers milieux, à l'inspection d'installations de traitement des déchets dangereux dans les villes jumelées situées de part et d'autre de la frontière, et ils mettront sur pied un programme de formation amélioré.

- Le SEDUE a passé un contrat pour la conception de sites d'enfouissement techniquement perfectionnés dans les villes de Tijuana, Nogales, Juarez, Nuevo Laredo et autres communautés frontalières. Ceci vise à permettre une élimination efficace des déchets municipaux solides, au cours des années à venir;

- L'EPA a travaillé en étroite coopération avec le SEDUE, à l'élaboration des règlements prévus par la Loi mexicaine de 1988 sur la protection de l'environnement.

- Le Secrétariat d'État américain et l'Overseas Private Investment Corporation (OPIC) élaboreront conjointement une entente de l'OPIC selon laquelle les investisseurs qui se conforment aux normes environnementales de l'OPIC pourront bénéficier des services d'assurance, de financement et de consultation offerts par l'OPIC;

- Le Service des douanes et le Service d'immigration et de naturalisation (Immigration and Naturalization Service) (INS) chercheront le moyen d'informer les entreprises de transport long courrier des durées moyennes de transit aux divers points de passage frontaliers afin de réduire les encombrements;

- Sous la direction du Department of Transportation des États-Unis, un groupe spécial réunissant plusieurs organismes s'appliquera, en collaboration avec ses homologues mexicains, à évaluer l'ampleur du problème des encombrements le long de la frontière entre les États-Unis et le Mexique, à en définir les causes et à recommander des solutions. Le groupe tentera d'identifier, en particulier, des moyens à non techniques et peu coûteux visant à résoudre les problèmes d'encombrement;

- La construction de nouveaux points de passage frontaliers et l'agrandissement des points existants se poursuivront. L'on procédera à une analyse environnementale de tous les nouveaux ponts et corridors routiers, afin de déterminer si les habitats fauniques des régions frontalières pourraient être affectés par de telles infrastructures;

- L'AID continuera de financer une importante étude sur les petites et moyennes zones urbaines qui, outre les grandes agglomérations de Mexico, de Guadalajara et de Monterrey, pourraient constituer de nouveaux pôles économiques et alléger le problème de l'exode rural au Mexique;

- En accord avec les organismes mexicains de réglementation des pesticides, l'EPA comparera les listes de pesticides homologués de chaque pays, afin d'identifier les pesticides mexicains interdits aux États-Unis et de déterminer s'ils pourraient être remplacés par des pesticides homologués aux États-Unis ou encore, s'ils pourraient faire l'objet d'une homologation aux États-Unis;

- La Food and Drug Administration (FDA) des États-Unis collaborera avec les autorités mexicaines à l'élaboration d'un système d'échantillonnage et d'essai permettant de déterminer la fréquence et les concentrations des résidus de pesticides; la FDA et l'EPA pourront alors, dans des zones choisies, travailler ensemble à réduire l'emploi des pesticides interdits aux États-Unis et à diminuer les concentrations de pesticides.

RECOMMANDATIONS QUANT AUX NÉGOCIATIONS DE L'ALENA

- L'analyse effectuée dans le cadre du présent examen mène à plusieurs propositions qui, si elles sont acceptées par le Mexique et le Canada, pourraient aider à renforcer les effets favorables de l'ALENA sur l'environnement, ou à en atténuer les effets préjudiciables.

- Ces propositions seraient compatibles avec les objectifs globaux de l'ALENA, tels qu'énoncés par l'Administration.

- Voici une liste des recommandations, à l'intention des équipes de négociation :

  - Pour assurer une plus grande disponibilité d'instances reconnues en matière d'environnement, prévoir la participation d'entreprises et de professionnels américains spécialisés en techniques environnementales, en gestion des déchets dangereux et des déchets municipaux, et en services de traitement, dans le cadre des négociations sur les investissements et les services qui porteront sur le traitement national et la libéralisation des droits d'entrée;

  - Éliminer progressivement les programmes de restitution de droits de douane, notamment les programmes de drawback, afin de rendre moins intéressant l'établissement d'unités de production comme les maquiladoras axées uniquement sur les exportations (unités de production qui sont le plus souvent installées dans les régions frontalières);

  - Maintenir le droit d'interdire l'entrée de produits qui contreviennent à la loi et aux règlements américains en matière de santé, de sécurité, de pesticides, d'aliments, de médicaments et d'environnement, dans la mesure où cette réglementation est scientifiquement fondée, qu'elle n'exerce pas une discrimination arbitraire contre les importations ni ne constitue un obstacle «déguisé» aux échanges commerciaux;

- En conformité avec les autres obligations internationales, maintenir le droit de limiter le commerce d'articles ou produits régis par des traités internationaux signés par les États-Unis.

- Élaborer des mécanismes de règlement des différends qui respectent les principes environnementaux et de salubrité;

- Tout en respectant les lois du marché, encourager le commerce de produits énergétiques plus propres et sécuritaires au niveau de l'environnement, dont le gaz naturel et l'électricité;

- Encourager les investissements dans des techniques énergétiques de pointe, qui permettront de réaliser les objectifs de protection de l'environnement;

- Pour que les voies de communication du Mexique et des États-Unis soient d'assez bonne qualité pour atténuer les conséquences environnementales néfastes d'un trafic transfrontalier rendu plus intense par suite de l'ALENA, les négociateurs de l'ALENA devraient s'efforcer de résoudre les problèmes d'accès des transporteurs routiers et ferroviaires des deux côtés de la frontière.

- L'Administration a prévu la participation de spécialistes de l'environnement et de la santé au sein des groupes de négociation de l'ALENA et dans les comités de coordination des politiques. Tout au cours de l'élaboration de l'accord, ce geste permettra aux négociateurs d'être plus sensibles aux questions environnementales et de profiter pleinement de chaque nouvelle occasion qui leur permet de négocier.

ANNEXE 10

PLAN DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT DU GOUVERNEMENT AMÉRICAIN POUR LES RÉGIONS FRONTALIÈRES MEXIQUE-ÉTATS-UNIS : SOMMAIRE[70]

Le 27 novembre 1990, les présidents du Mexique et des États-Unis se sont rencontrés à Monterrey, dans le Nuovo Leon, au Mexique, pour aborder une série de questions touchant leurs deux pays dont celle du commerce international. Ils ont reconnu que la libéralisation des échanges entre leurs deux pays était vitale pour la santé économique future des États-Unis et du Mexique. Par conséquent, les deux présidents ont réaffirmé, à Monterrey, leur engagement à ratifier un accord de libre-échange qui réduirait les obstacles à l'écoulement des biens et services de part et d'autre de la frontière mexico-américaine.

Un accord de libre-échange aurait certes des retombées économiques de taille pour les habitants des deux pays. Toutefois, les présidents ont aussi compris qu'il pourrait avoir des effets sur l'environnement. Ces dix dernières années, les villes frontalières des deux pays ont attiré des centaines de milliers de personnes en quête de meilleurs emplois et d'une plus grande qualité de vie. Le potentiel industriel s'y est largement accru, surtout du côté mexicain. Déjà, l'explosion démographique et l'expansion du secteur industriel le long de la frontière du Mexique et des États-Unis pose un défi environnemental aux deux pays. Ce défi s'intensifiera à moins qu'on n'arrive à mettre sur pied un programme complet de protection de l'environnement acceptable pour les deux pays.

En même temps, les avantages économiques du libre-échange constituent, pour les deux pays, le meilleur moyen de produire les ressources économiques nécessaires pour protéger l'environnement des zones frontalières. Les nouveaux emplois élargissent l'assiette fiscale et procurent ainsi les capitaux nécessaires aux services municipaux dont les routes pavées, l'eau potable et l'épuration des eaux usées. Les entreprises prospères sont plus disposées à investir l'argent et les compétences techniques nécessaires pour gérer leurs déchets de façon écologique.

Le défi, pour le Mexique et les États-Unis, consiste donc non seulement à favoriser un commerce florissant et avantageux pour les deux parties, mais à tirer profit du libre-échange tout en assurant le développement durable. À cette fin, les présidents du Mexique et des États-Unis ont insisté, lors de la rencontre de Monterrey, sur la nécessité d'une collaboration environnementale constante. Plus particulièrement, ils ont «demandé aux responsables des politiques environnementales de leurs pays de préparer un plan

---

70. United States Environmental Protection Agency, Summary : Environmental Plan.

détaillé pour l'étude périodique de moyens nécessaires pour renforcer la collaboration à la frontière... afin de résoudre les problèmes de qualité de l'air, du sol et de l'eau et ceux des déchets dangereux».

Ce plan représente la première étape d'un programme binational de protection de l'environnement frontalier. Il a été préparé conjointement par le Secrétaria de Desarrollo Urbano y Ecologia (SEDUE) et l'Environmental Protection Agency (EPA) des États-Unis et sera aussi mis en oeuvre conjointement.

Le SEDUE et l'EPA ont pris soin de baser leur plan sur des fondements très solides, soit la coopération environnementale qui existe entre les deux pays depuis de nombreuses années et surtout depuis 1983, où ils ont conclu une entente sur l'environnement frontalier qui a fortement accru leur collaboration. Ces deux organismes participent déjà à plusieurs projets conjoints de protection de l'environnement dans la région frontalière, et le plan présenté ici complète et accroît ces efforts. De plus, ce plan profite de la longue tradition de coopération qui existe entre le Mexique et les États-Unis, née de l'organisme binational International Boundary and Water Commission (IBWC) qui, depuis près de 50 ans, préside aux projets bilatéraux d'assainissement de l'eau le long de la frontière.

Au cours de sa première étape (1992-1994), le plan tentera d'aborder les plus grands problèmes environnementaux existants ou en voie d'émerger le long de la zone frontalière. Ces problèmes ont été définis grâce à l'expertise collective et le jugement professionnel des membres du SEDUE, de l'EPA, de l'IBWC, et des fonctionnaires d'états frontaliers.

Le SEDUE et l'EPA reconnaissent tous deux que les connaissances actuelles quant aux conditions environnementales frontalières comportent des lacunes. De plus, ces conditions pourraient changer si l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) est ratifié. Par conséquent, le plan ne doit pas être considéré comme final ni complet, mais plutôt comme un travail en cours qui sera revu à la fin de 1994. Lors de sa deuxième étape (1997-2000), les efforts binationaux de protection de l'environnement seront repensés et réorientés en fonction d'une meilleure connaissance de l'environnement frontalier et des incidences environnementales possibles d'un accord de libre-échange.

Le SEDUE et l'EPA entendent réaliser les objectifs de ce plan en orientant leurs efforts initiaux vers les grands problèmes de l'heure. Comme la majorité des habitants et des installations industrielles de la région frontalière est concentrée dans des villes «jumelées» de part et d'autre de la frontière, c'est là que seront déployés la plupart des efforts bilatéraux de protection de l'environnement énoncés dans la première étape du plan.

Pour appliquer le plan, le Mexique s'est engagé à verser au moins 460 millions de dollars durant les trois prochaines années à des projets environnementaux dans ses villes frontières; la somme réservée à cette fin en 1992 s'élève à 147 millions de dollars. Pour l'exercice de 1993, la demande budgétaire présentée par le président Bush pour l'EPA prévoit 179 millions de dollars pour la protection de l'environnement dans la région frontalière, y compris 170 millions de dollars pour les projets de traitement des eaux usées. Les départements américains du Secrétariat d'État, de l'Agriculture, de la Santé et des Ressources humaines, ainsi que l'U.S. Export-Import Bank, ont déjà demandé des fonds, dans leurs budgets de 1993, pour la réalisation de projets environnementaux dans la région frontalière. Si la demande du président Bush est approuvée, le gouvernement américain

est prêt à engager plus de 240 millions de dollars pour protéger l'environnement de cette région, en 1993.

Même si le plan a été dressé par le SEDUE et l'EPA, sa réussite dépendra des efforts de nombreuses personnes. Tous ceux qui vivent ou travaillent dans cette zone contribuent à sa pollution; tous doivent donc aussi contribuer à sa protection. Les états frontaliers et les autorités municipales, les regroupements de gens d'affaires et les associations commerciales, l'International Boundary and Water Commission (organisation binationale), les organismes non gouvernementaux et les établissements d'enseignement ont tous un rôle important à jouer.

Il s'agit d'un plan global en ce qu'il tente de protéger l'eau, l'air et le sol en mobilisant les ressources des secteurs public et privé. Bien que son but initial soit de régler les problèmes environnementaux déjà présents dans la zone frontalière, il vise à long terme à protéger l'environnement de la région non seulement des sources existantes de pollution, mais de celles qui pourraient éventuellement s'y installer.

L'aspect du plan le plus digne de mention tient à l'esprit de coopération qui l'anime de part et d'autre de la frontière. Un esprit qui, tant au SEDUE qu'à l'EPA, tient à la ferme conviction que ce plan aidera le Mexique et les États-Unis à atteindre un grand but commun, soit la protection à long terme de la santé et des écosystèmes dans la région frontalière.

BIBLIOGRAPHIE

Action Canada Network, Canadian Centre for Policy Alternatives, and Common Frontiers. L'Accord de libre-échange nord-américain, ébauche : breffage préliminaire, Toronto, 6 avril 1992.

Ambassade du Mexique. Mexico Environmental Issues: Fact Sheets, Washington, D.C., juin 1992.

Ambassade du Mexique. Mexico Environmental Issues: Fact Sheets, Washington, D.C., septembre 1992.

Binational Statement on Environmental Safeguards that Should be Included in the North American Free Trade Agreement (NAFTA). Approuvé par sept groupes environnementaux canadiens et quatre américains, 28 mai 1992.

Birdsall, Nancy et Wheeler, David. "Trade Policy and Industrial Pollution in Latin America: Where are the Pollution Havens?" International Trade and the Environment. Document de travail de la Banque mondiale, Rapport n° 159, Patrick Low éd., Washington D.C., 1992.

Canada. Affaires indiennes et du Nord. Statégie pour l'environnement arctique : un plan d'action, Ottawa, 1991.

Canada. Environnement Canada, Pêches et Océans et Santé et Bien-être social Canada. Les produits chimiques toxiques dans les Grands Lacs et leurs effets connexes : résumé, Ottawa, mars 1991.

Canada. Statistique Canada. Statististiques sur le commerce des marchandises, 1991.

Colosio, Honorable Luis Donaldo. "Environment and Development in Mexico." Allocution à l'U.S.-Mexico Border Environmental Assembly and Colloquy, Santa Fe, Nouveau-Mexique, 25 juin 1992.

Commission mondiale sur l'environnement et le développement. Notre avenir à tous, Oxford, Oxford University Press, 1987.

Common Declaration by Environmental Groups in Mexico, the United States and Canada Regarding the North American Free Trade Agreement. Approuvé par 4 groupes environnementaux canadiens, 10 américains et 9 mexicains, 5 avril 1991.

Concerns of North American Environmental Organizations Regarding the Trade Agreement. Approuvé par 6 groupes environnementaux canadiens, 17 américains et 28 mexicains, 20 juillet 1992.

Conseil de la qualité de l'eau. Le nettoyage des Grands Lacs. Rapport sur les substances toxiques dans l'écosystème du bassin des Grands Lacs. Rapport à la Commission mixte internationale, août 1991.

Dean, Judith M. "Trade and the Environment: A Survey of the Literature." International Trade and the Environment. Document de travail de la Banque mondiale, Rapport n° 159, Patrick Low éd., Washington D.C., avril 1992.

Dun & Bradstreet Canada. Market Survey of Environmental Expenditures by Canadian Business. Préparé pour Environnement Canada, Toronto, mai 1991.

Environmental Safeguards for the North American Free Trade Agreement: Priority Recommendations to Negociations and Congress, with Model Language for Key Provisions. Approuvé par 13 groupes environnementaux non gouvernementaux des É.-U., juin 1992.

Fédération nationale de la faune. Environmental Concerns Related to a U. S.-Mexico-Canada Free Trade Agreement (ébauche), Washington, D.C., 17 novembre 1990.

Fédération nationale de la faune. Trade and the Environment: Information Packet, Washington, D.C., 1er novembre 1991.

Ferretti, Janine. Déclaration de Janine H. Ferretti au nom de Pollution Probe devant le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères sur l'Accord de libre-échange nord-américain et la promotion du développement durable, Pollution Probe Foundation, Toronto, 25 février 1992.

Ferretti, Janine. The Environmental Dimensions of Free Trade: A Preliminary Identification of Issues to be Addressed within the Context of Negociations of a North American Free Trade Agreement, Pollution Probe Foundation, Toronto, 12 juin 1991.

Ferretti, Janine. Proposed Amendments to the Draft North American Free Trade Agreement, Pollution Probe Foundation, 1er mai 1992.

Fisher, Jonathan. "A Conversation with Mexico's President", International Wildlife, septembre/octobre 1992.

Gouvernement du Canada. Le Plan vert du Canada : pour un environnement sain, 1990.

Gouvernement du Canada. State of the Arctic Environment: Report on Organochlorines. Étude de cas de l'Arctique préparée pour la Commmission économique pour l'Europe (CEE) - Convention sur la pollution atmosphérique transfrontalière à grande distance, sans date.

Gouvernement du Canada et Gouvernement des États-Unis d'Amérique. Accord entre le Canada et les États-Unis sur la qualité de l'air : premier rapport d'étape, 1992.

Grossman, Gene M. et Krueger, Alan B. Environmental Impacts of a North American Free Trade Agreement, Princeton, New Jersey, octobre 1991.

Low, Patrick et Yeats, Alexander. "Do 'Dirty' Industries Migrate?" International Trade and the Environment. Document de travail de la Banque mondiale, Rapport n° 159, Patrick Low éd., Washington, D.C., avril 1992.

Mexique. Secretaria de Desarrollo Urbano y Ecologia. Mexico: Towards a Better Environment, 1991.

Mexique. Secretariat du développement social. Protecting the Environment: Mexico's Public Works Program for the Border Region, 1991.

Office of the United States Trade Representative. Review of U.S.-Mexico Environmental Issues, Interagency Task Force Co-ordinated by the Office of the United States Trade Representative, 25 février 1992.

Pollution Probe Foundation. Canadian Trade Negotiators Should Finish the Job of Incorporating Environmental Safeguards in NAFTA, Toronto, 8 septembre 1992.

Pollution Probe Foundation. Will North American Free Trade Pass the Green Test?, Toronto, juillet 1992.

Porter, Michael. Le Canada à la croisée des chemins : les nouvelles réalités concurrentielles, octobre 1991.

Rolfe, Chris. Environmental Considerations Regarding a Possible Mexico-Canada Free Trade Agreement, West Coast Environmental Law Association, 30 janvier 1991.

Santistevan, Jorge G. Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada. Responses to Questions Regarding Mexican Environmental Laws, décembre 1991.

Secrétariat de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). "Trade and the Environment", International Trade 1990-1991, Genève, Suisse, mars 1992.

Swenarchuk, Michelle. Communication présentée à la séance sur les règles commerciales, les négociations commerciales et l'environnement pendant la septième conférence annuelle sur le Canada et le commerce international, Ottawa, 14 mai 1992.

United States General Accounting Office. U.S.-Mexico Trade: Some U.S. Wood Furniture Firms Relocated From Los Angeles Area to Mexico. Report to the Chairman, Committee on Energy and Commerce, House of Representatives, Gaithersburg, Maryland, avril 1991.

United States Consumers Union. Understanding GATT: Is the Uruguay Round a Benefit to Consumers or a Threat to Food Safety and the Environment?, Washington, D.C., juillet 1992.

United States Environmental Protection Agency. Mexican Environmental Laws, Regulations and Standards: Preliminary Report of EPA Findings, Washington, D.C., 1991.

United States Environmental Protection Agency. Summary: Environmental Plan for the Mexican-U.S. Border Area (First Stage 1992-1994), Washington, D.C., février 1992.

United States. Environmental Protection Agency et Secretaria de Desarrollo Urbano y Ecologia. Integrated Environmental Plan for the Mexican-U.S. Border Area (First Stage, 1992-1994), U.S. Governement Printing Office, 1992.

West, Paul et Senez, Paul. Environmental Assessment of the North American Free Trade Agreement: The Mexican Environmental regulation position. Préparé pour le ministère du Développement économique de la petite entreprise et du commerce de la Colombie-Britannique, janvier 1992.